

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

EXPEDIENTE: SCM-JDC-
1050/2019

ACTOR: ERICK ADRIÁN TELLO
TREJO

AUTORIDAD RESPONSABLE:
DIRECCIÓN EJECUTIVA DEL
REGISTRO FEDERAL DE
ELECTORES DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL POR
CONDUCTO DE LA VOCALÍA
RESPECTIVA DE LA 24 JUNTA
DISTRITAL EJECUTIVA EN LA
CIUDAD DE MÉXICO

MAGISTRADO: HÉCTOR ROMERO
BOLAÑOS

**SECRETARIA DE ESTUDIO Y
CUENTA:** MÓNICA CALLES
MIRAMONTES

COLABORÓ: NOE ESQUIVEL
CALZADA

Ciudad de México, veintiocho de noviembre de dos mil diecinueve.¹

La Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sesión pública de esta fecha, resuelve **revocar** el acto impugnado, con base en lo siguiente.

GLOSARIO

Actor Erick Adrián Tello Trejo

¹ Las fechas se entenderán referidas a este año, salvo precisión de otra.

Código Penal Local	Código Penal Local para el Distrito Federal (ahora Ciudad de México)
Corte Interamericana	Corte Interamericana de Derechos Humanos
Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DERFE	Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral
INE	Instituto Nacional Electoral
Juez de Control	Juez de Distrito adscrito al Centro de Justicia Penal Federal en la Ciudad de México, con sede en el Reclusorio Norte, quien actúa con carácter de Juez de Control
Juez de Ejecución	Juez de Distrito Especializado en el Sistema Penal Acusatorio, en funciones de Juez de Ejecución del Centro de Justicia Penal Federal en la Ciudad de México, con sede en el Reclusorio Norte
Juicio de la Ciudadanía	Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano
Junta Distrital	24 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en la Ciudad de México
Ley de Ejecución de Sanciones	Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social
Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley Electoral	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Suprema Corte	Suprema Corte de Justicia de la Nación
Vocal	Vocal del Registro Federal de Electores en la 24 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en la Ciudad de México

De la narración de hechos que el actor hace en su demanda, así como de las constancias que obran en autos, se advierten los siguientes antecedentes:

ANTECEDENTES

I. Solicitud. El treinta de julio, el actor se presentó ante el Módulo de Atención Ciudadana 092451, a realizar la solicitud de su credencial para votar.²

En dicho módulo se le informó que existía un registro de suspensión de derechos político-electorales derivado de una causa penal.

II. Aviso. Así, en el módulo referido se le hizo entrega al actor del documento denominado “*Aviso de trámite identificado con antecedentes de suspensión de derechos políticos*”³.

III. Juicio de la Ciudadanía.

1. Demanda. Inconforme con lo anterior, el doce de agosto, el actor presentó demanda de juicio de la ciudadanía ante la Sala Superior.

2. Solicitud de Trámite y remisión. En esa misma fecha, el Magistrado Presidente de Sala Superior, remitió las constancias respectivas a esta Sala Regional, al considerar que era materia de su conocimiento.

Así también, requirió al Vocal el trámite respectivo en términos de los dispuesto en los artículos 17 y 18 de la Ley de Medios.

3. Recepción y turno. El trece de agosto, fueron recibidas las constancias en la Oficialía de Partes de esta Sala Regional, ese mismo día el Magistrado Presidente ordenó integrar el expediente SCM-JDC-1050/2019 y turnarlo a la ponencia a su cargo.

² Para el trámite respectivo llenó la solicitud individual de inscripción o actualización al padrón electoral con número de folio 1909245140842.

³ El documento se identifica con el número de folio SUS_1909245140842.

4. Radicación. El dieciséis de agosto, el Magistrado Instructor acordó la radicación del expediente.

5. Admisión. Mediante acuerdo de veintitrés de agosto, el Magistrado Instructor admitió a trámite la demanda.

6. Requerimientos. A fin de contar con mayores elementos para mejor proveer, el treinta de agosto y trece de septiembre, respectivamente, el Magistrado Instructor requirió diversa información y documentación a la DERFE, así como al Juez de Ejecución.

7. Cumplimiento de Requerimientos. Mediante proveídos de trece y veinticuatro de septiembre, se tuvieron por desahogados los requerimientos anteriormente aludidos.

8. Cierre. Mediante acuerdo de veintiocho de noviembre se declaró cerrada la etapa de instrucción, quedando el expediente en estado de resolución, por lo que el Magistrado Instructor ordenó formular el proyecto de sentencia respectivo.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERA. Jurisdicción y Competencia.

Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver este juicio, al ser promovido por un ciudadano a fin de controvertir la supuesta negativa de la Junta Distrital de expedirle su credencial, aparentemente derivado de la suspensión de derechos político-electorales; supuesto normativo y ámbito territorial respecto del que tiene competencia y en el que ejerce jurisdicción esta Sala Regional. Lo anterior, con fundamento en:

Constitución. Artículos 41, párrafo segundo, Base VI y 99, párrafo cuarto, fracción V.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Artículos 186, fracción III, inciso c) y 195, fracción IV, inciso a).

Ley de Medios. Artículos 79, numeral 1; 80 numeral 1, inciso a) y 83, numeral 1, inciso b), fracción I.

Acuerdo INE/CG329/2017⁴, que establece el ámbito territorial de cada una de las cinco circunscripciones plurinominales y su ciudad cabecera.

Debe destacarse que la competencia de esta Sala Regional se surte, dado que, si bien el actor aduce que el acto impugnado violenta su derecho a la identidad, esta supuesta afectación se vincula directamente a la negativa de expedir su credencial para votar, acto imputado al INE a través de la Junta Distrital.

Al respecto, en términos del artículo 143, párrafo 6 de la Ley Electoral, **la negativa de expedición de la credencial es impugnante ante este Tribunal Electoral;** por lo tanto, es competencia de esta Sala Regional, de conformidad con los argumentos relativos al ámbito territorial expuestos al inicio del presente apartado.

Así, la competencia de este Tribunal Electoral se actualiza dado que, si bien se solicita la protección del derecho a la identidad, para ello aduce una interdependencia de derechos humanos; esto es, su vinculación con el derecho a la expedición de la credencial para votar que, en principio, tiene vinculación con el ejercicio de derechos político-electorales.

⁴ Aprobado por el Consejo General del INE el veinte de julio de dos mil diecisiete.

Al respecto, el artículo 1° de la Constitución establece que todas las autoridades, en su ámbito de **competencia**, tienen la obligación de promover, respetar, **proteger y garantizar** derechos humanos de conformidad con el principio de **interdependencia e indivisibilidad**, entre otros.

De lo hasta ahora expuesto se desprende lo siguiente:

- Este Tribunal es el órgano jurisdiccional con facultades para revisar actos emitidos por autoridades electorales, como lo es el INE, a quien se atribuye el acto impugnado.
- La ley expresamente señala que corresponde a este Tribunal conocer y resolver sobre **la negativa de expedición de la credencial para votar**, acto que se impugna en el caso concreto.
- Si bien, el actor acude solicitando la tutela del **derecho a la identidad**, señala que la supuesta violación deriva de la negativa de expedición de su credencial, por lo que se evidencia una **indivisibilidad e interdependencia** del derecho a la identidad y el derecho al sufragio, de tal manera que, **necesariamente la controversia debe conocerse por esta autoridad jurisdiccional** con facultades para revisar el acto impugnado.

En tal sentido, de conformidad con el artículo 99 de la Constitución, dentro de la función judicial del Estado se reconoce al **Tribunal Electoral como órgano especializado en la materia electoral** -con exclusión de las acciones de inconstitucionalidad en términos del artículo 105 de dicho ordenamiento-.

De esta manera, los actos emitidos por las autoridades electorales y que materialmente competen a este ámbito, deben ser revisados por el Tribunal Electoral por conducto de las Salas que lo conforman, excluyendo así la posibilidad de que la ciudadanía acuda a diversa autoridad para la revisión de este tipo de actos o resoluciones.

Esto se traduce en la competencia exclusiva de este órgano jurisdiccional especializado para ejercer los medios de control constitucional respecto de actos emitidos por las autoridades electorales, como en el caso, por el INE, por lo que la demanda no puede ser conocida y resuelta por otro órgano.⁵

De esta manera, aun cuando el actor alegue la violación de su derecho a la identidad, lo cierto es que lo hace depender de un acto realizado por el INE, consistente en la negativa de expedición de la credencial para votar.

Por tanto, esta Sala Regional es **competente** para conocer el presente asunto.

Con ello se **garantiza el derecho a la tutela judicial** reconocido por el artículo 1 y 17 de la Constitución, así como 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con los artículos 1.1 y 2 de dicho Tratado.⁶

⁵ De conformidad con el artículo 105 de la Constitución, las y los particulares no tienen legitimación para promover acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales ante la Suprema Corte.

Asimismo, de conformidad con el artículo 61 de la Ley de Amparo y la jurisprudencia 2a./J. 61/2011, de rubro: "**AMPARO. ES IMPROCEDENTE CONTRA NORMAS, ACTOS O RESOLUCIONES DE CARÁCTER ELECTORAL**",⁵ el juicio de amparo es improcedente para combatir actos, resoluciones o normas de carácter electoral.

⁶ Caso Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos. Sentencia del seis de agosto de dos mil dieciocho.

"106. A efectos de cumplir su obligación convencional de establecer en el ordenamiento jurídico interno un recurso efectivo en los términos de la Convención, los Estados deben promover recursos accesibles a toda persona para la protección de sus derechos. Si una determinada acción es el recurso destinado por la ley para obtener la restitución del

Asimismo, se cumple con la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana en el *Caso Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos*, en la cual se llevó a cabo una interpretación en torno al derecho humano de toda persona de contar con un recurso efectivo, y estableció **que si una determinada acción es el recurso destinado por la ley para obtener la restitución del derecho que se considera violado, toda persona que sea titular de dicho derecho debe tener la posibilidad real de interponerlo.**

SEGUNDO. Autoridad responsable.

Tiene dicha calidad la DERFE por conducto del Vocal, pues de acuerdo con los artículos 62, 72 y 126 de la Ley Electoral, el INE brinda a la ciudadanía los servicios inherentes al Registro Federal de Electores, por conducto de sus vocalías, así como de las juntas locales y distritales ejecutivas.

Resulta aplicable la jurisprudencia 30/2002 de la Sala Superior, de rubro: **“DIRECCIÓN EJECUTIVA DEL REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES. LOS VOCALES RESPECTIVOS SON CONSIDERADOS COMO RESPONSABLES DE LA NO**

derecho que se considera violado, **toda persona que sea titular de dicho derecho debe tener la posibilidad real de interponerlo.**

(...)

131. Dado que el recurso de amparo no resulta procedente en materia electoral, la naturaleza extraordinaria de la acción de inconstitucionalidad y la inaccesibilidad e inefectividad del juicio de protección para impugnar la falta de conformidad de una ley con la Constitución, en la época de los hechos del presente caso no había en México recurso efectivo alguno que posibilitara a las personas cuestionar la regulación legal del derecho político a ser elegido previsto en la Constitución Política y en la Convención Americana. En razón de ello, la Corte concluye que el Estado no ofreció a la presunta víctima un recurso idóneo para reclamar la alegada violación de su derecho político a ser elegido, y por lo tanto violó el artículo 25 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento, en perjuicio del señor Castañeda Gutman.

(...)

133. En el presente caso la inexistencia de un recurso efectivo constituyó una violación de la Convención por el Estado Parte, y un incumplimiento de su deber de adoptar disposiciones de derecho interno para hacer efectivos los derechos establecidos en la Convención, en los términos del artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, en relación con los artículos 1.1 y 2 de dicho tratado.

EXPEDICIÓN DE LA CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA, AUNQUE NO SE LES MENCIONE EN EL ESCRITO DE DEMANDA.”⁷

TERCERO. Precisión del acto impugnado.

El actor señala que el acto que controvierte consiste en la negativa de expedición de su credencial atribuida a la autoridad responsable, no obstante, en autos no existe una resolución por escrito de la autoridad en tal sentido que hubiera sido notificada al actor.

Al respecto, anexó a su demanda el documento denominado “*Aviso de trámite identificado con antecedente de suspensión de derechos políticos*”, señalando que dicho documento se le expidió al acudir al módulo de atención ciudadana para efectuar el trámite en cuestión.

Ahora bien, en el informe circunstanciado la autoridad responsable señaló que, si bien, el actor había acudido a efectuar el trámite de expedición de credencial, fue detectado por el sistema que se encontraba suspendido en sus derechos político-electorales, razón por la cual se le entregó el documento denominado “*Aviso de trámite identificado con antecedente de suspensión de derechos políticos*” y se le informó que debía acudir al módulo a entregar la documentación en la que constara que se encontraba rehabilitado en tales derechos.

Asimismo, la responsable informó que **no había expedido la credencial al actor derivado de que no se había presentado al**

⁷ Consultable en: Compilación 1997-2013 Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Volumen 1, Jurisprudencia, páginas 319 y 320.

módulo a entregar documentación para acreditar su rehabilitación de derechos.

De igual manera, en respuesta a un requerimiento de información formulado a la DERFE, se remitió el oficio INE/JLE-CM/06914/2019, fechado el cuatro de septiembre, de cuyo contenido se advierte que el Vocal informó a la Subdirectora de Seguimiento Normativo del INE que el **estatus del trámite de credencial** del actor era **“rechazado, por suspensión de derechos del solicitante”**. Asimismo, señaló que el actor no había presentado un documento que acreditara haber sido rehabilitado en sus derechos político-electorales.

Conforme a lo anterior se advierte que en el expediente no existe constancia alguna que acredite una respuesta por escrito de la responsable al actor, en el cual se determinara la procedencia o improcedencia del trámite de expedición de credencial; sin embargo, como ya se mencionó la autoridad responsable expresó ante esta Sala Regional que no era procedente la expedición de la credencial derivado de que el actor se encontraba suspendido de sus derechos político-electorales.

De lo anterior es posible determinar que en realidad **sí existe la negativa a la que alude el actor**, por lo que, tomando en consideración que la responsable ha expresado ante esta instancia que, en su concepto, existe una imposibilidad jurídica para entregar al actor la credencial solicitada; esta Sala Regional advierte que la controversia en el presente caso se circunscribe a determinar si la negativa de expedición de credencial se encuentra apegada o no a Derecho.

CUARTO. Requisitos de procedencia.

El medio de impugnación reúne los requisitos previstos en los artículos 8, párrafo 1; 9, párrafo 1 y 79, párrafo 1, de la Ley de Medios, en virtud de lo siguiente:

a) Forma. La demanda se presentó por escrito y se encuentra firmada por el actor; contiene la expresión de hechos y agravios, así como el acto impugnado y la autoridad responsable.

b) Oportunidad. Se considera que el presente medio de impugnación cumple con el requisito de procedibilidad establecido en el artículo 8 de la Ley de Medios, al tenor de lo siguiente.

Como fue analizado en el apartado anterior, si bien de las manifestaciones que efectúa la responsable en el informe circunstanciado y de la respuesta a requerimiento formulado por el Magistrado Instructor, en el expediente no obra una respuesta por escrito que hubiera sido notificada al actor, derivado de ello, debe estimarse oportuna la demanda teniendo como fecha de conocimiento del acto controvertido la fecha de presentación de la misma, en términos de la **Jurisprudencia 8/2001**, de rubro: **“CONOCIMIENTO DEL ACTO IMPUGNADO. SE CONSIDERA A PARTIR DE LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, SALVO PRUEBA PLENA EN CONTRARIO”**.⁸

Ello, tomando en consideración que la falta de notificación al actor de la negativa o improcedencia de la expedición de la credencial no es atribuible a éste, de tal manera que, dicha circunstancia no puede generar una afectación en su derecho de acceso a la justicia, en términos de la razón esencial contenida en la **Jurisprudencia 25/2014**, de rubro: **“PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. LAS**

⁸ Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, páginas 11 y 12.

CIRCUNSTANCIAS EXTRAORDINARIAS IMPUTABLES A LA AUTORIDAD RESPONSABLE, NO DEBEN GENERAR EL DESECHAMIENTO POR EXTEMPORANEIDAD DE LA DEMANDA (LEGISLACIÓN DE BAJA CALIFORNIA Y SIMILARES)”.⁹

Ello, pues como se desprende del criterio jurisprudencial citado en el párrafo anterior, los plazos para la presentación de los medios de impugnación obedecen a criterios ordinarios y objetivos, por lo que **cualquier circunstancia extraordinaria no imputable a la debida diligencia del actor, no puede mermar su derecho de acceso a la justicia.**

En tales términos, en consideración de esta autoridad jurisdiccional, se cumple con requisito de oportunidad.

c) Legitimación. El actor tiene legitimación ya que es un ciudadano que promueve por derecho propio, alegando una supuesta negativa de expedirle su credencial para votar por parte de la autoridad responsable.

d) Interés jurídico. Sobre este requisito el Tribunal Electoral ha establecido que se actualiza si se surten los siguientes elementos:

- Que en la demanda se aduzca la infracción de algún derecho sustancial de la parte actora.
- La intervención del órgano jurisdiccional sea necesaria y útil para lograr la reparación de esta posible conculcación, mediante la formulación de algún planteamiento de obtener una sentencia con efecto de revocar o modificar el acto o la resolución reclamada.

⁹ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, páginas 51 y 52.

De esta manera, será posible la restitución del derecho político-electoral que se estime violentado.

Este criterio se encuentra en la jurisprudencia 7/2002, de rubro: **“INTERÉS JURÍDICO DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO”**.

Así, se advierte que el interés jurídico en la materia electoral engloba dos aspectos: a) una afectación a un derecho político-electoral, y b) la idoneidad del medio promovido.

Al respecto, el actor expresa en su demanda que con la negativa de expedir su credencial para votar se violenta su derecho a la identidad, dado que, en su consideración, este documento es el único medio de identificación oficial, negativa que se originó a partir de la suspensión de derechos político-electorales.

De esta manera, en concepto de esta Sala Regional existe una estrecha vinculación entre la supuesta afectación al derecho humano a la identidad y la credencial para votar expedida por el INE.

De esta forma, **dada la vinculación indisoluble** que en el caso existe entre **una afectación de derechos político-electorales y el derecho a la identidad**, se estiman colmados los elementos del interés jurídico: la afectación a un derecho y la posible intervención de este órgano jurisdiccional para lograr su restitución.

Esta conclusión se obtiene a partir de un análisis preliminar de las argumentaciones del actor y la posibilidad de que esta Sala Regional esté en posibilidad jurídica de restituir el derecho que

estima violentado; por lo que, los aspectos relativos a si existe o no violación a tal derecho serán materia del estudio de fondo.

Así, en concepto de esta Sala Regional, el juicio de la ciudadanía es idóneo para conocer de una controversia en que se planteen violaciones al **derecho a la identidad, cuando esto se haga depender de la negativa de expedición de la credencial para votar.**

e) Definitividad. En el caso se estima satisfecho este requisito, pues ante la falta de respuesta por escrito de la autoridad, no procede algún medio de defensa previo a acudir ante este Tribunal Electoral.

Lo anterior, pues ha sido criterio reiterado de esta Sala Regional que la parte actora no está obligada a agotar instancia previa alguna cuando no exista una respuesta por escrito de la autoridad administrativa electoral.

En el caso, de la demanda y de las constancias del expediente, es posible advertir que la autoridad responsable no ha respondido la solicitud, por lo que ante la falta de ésta no puede limitar el derecho de acceso a la justicia del actor.

En consecuencia, al estar satisfechos los requisitos de procedencia del juicio de la ciudadanía y al no advertirse alguna causal de improcedencia, deberán analizarse los agravios contenidos en la demanda.

QUINTO. Síntesis de agravios.

Es importante destacar que ha sido criterio reiterado de este órgano jurisdiccional que, dada la naturaleza de las demandas en los juicios de la ciudadanía, no es indispensable que la parte actora formule con detalle una serie de razonamientos lógico-

jurídicos con el fin de evidenciar la ilegalidad del acto u omisión reclamados.

Así, tal como lo señala el artículo 23, párrafo 1, de la Ley de Medios, debe suplirse la deficiencia en la exposición de los agravios, siempre y cuando éstos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos. Consecuentemente, la regla de la suplencia aludida se observará en esta sentencia.

Lo anterior, de conformidad con el criterio contenido en la jurisprudencia **03/2000**, emitida por el Tribunal Electoral con el rubro: **“AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR”**.¹⁰

Señalado lo anterior, a continuación, se expone una síntesis de los agravios que el actor planteó en su escrito de demanda.

Agravios

- La negativa del INE a expedir la credencial para votar como medio de identificación vulnera su derecho humano a la identidad, sin lo cual sus demás derechos no se encuentran garantizados, conforme al principio de interdependencia de los derechos humanos.
- Señala que la credencial para votar es el medio de identificación aceptado de manera generalizada para realizar cualquier trámite en el país -trámites bancarios, incorporación formal a un empleo, solicitud de pensión, la gestión de cédula profesional, acceso a servicios públicos y programas sociales, entre otros-; de tal forma que, en

¹⁰ Consultable en: Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, página 5.

México no se cuenta con un documento de identificación personal oficial expedido por una autoridad gubernamental.

- Considera que al no contar con la credencial para votar se encuentra en una situación de vulnerabilidad al frenar el correcto desarrollo humano, contrariando el principio de progresividad de los derechos humanos.
- Señala que, al ser una persona sentenciada, no le son garantizadas las condiciones de igualdad respecto del resto de la ciudadanía, lo cual es incongruente con los derechos de reinserción social, ya que, si el Estado busca que al salir de prisión lleve una vida de inclusión, respetando las normas sociales, difícilmente prospera dicho propósito si no se fortalecen los valores ciudadanos y de responsabilidad social.
- Por último, señala que, en caso de que existiera una limitante en sus derechos político-electorales, ello no debe ser impedimento para privarle de un medio de identificación oficial.
- De esta manera, considera que la autoridad responsable vulnera lo establecido en los artículos 4 de la Constitución, 16, 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 18 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

SEXTO. Estudio de fondo.

Corresponde ahora llevar a cabo el estudio de la controversia planteada por el actor.

El caso concreto consiste en la negativa de la expedición de la credencial para votar al actor ya que, en consideración de la autoridad, ésta no es posible en razón de que se encuentra suspendido en sus derechos político-electorales.

Ello, derivado de que fue condenado a una pena privativa de libertad y considera que no se encuentra rehabilitado en tales derechos.

Al respecto, esta Sala Regional advierte que el actor controvierte la negativa de expedición de su credencial para votar por parte del INE y, al respecto, formula diversos agravios encaminados a evidenciar que ello vulnera su **derecho humano a la identidad**.

Sin embargo, como se ha señalado la credencial para votar le fue negada en virtud de que la responsable considera que el actor se encuentra suspendido en sus derechos políticos, por lo cual serán referidas en primer término las cuestiones relativas a esta circunstancia.

Realizado lo anterior, serán estudiados sus agravios en los que aduce una vulneración al **derecho a la identidad** con la negativa de expedición de la credencial para votar.

En concepto de esta Sala Regional, si bien, fue correcto que la autoridad responsable estimara que el actor no se encontraba rehabilitado para ejercer sus derechos político-electorales, son **fundados** los agravios del actor en cuanto a la existencia de una **violación a su derecho a la identidad**, como a continuación se explicará.

1. SUSPENSIÓN DE DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES POR CAUSA PENAL

a. Derechos político-electorales y causas de suspensión

El artículo 41, Base V, Apartado B, párrafo primero, de la Constitución establece que el INE debe integrar un Padrón Electoral y las listas nominales.

En el artículo 35, fracción I, de la Constitución se prevé que es derecho de las y los ciudadanos votar en las elecciones populares, para elegir a quienes han de integrar los órganos democráticos representativos. Este derecho está previsto de igual forma en los artículos 23, numeral 1, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25, inciso b), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Así, conforme a los artículos 7, numeral 1, 9, 130 y 131, numeral 2, de la Ley Electoral, para el ejercicio del derecho a votar debe cumplirse con:

- Inscripción al Registro Federal de Electores.
- Contar con credencial vigente.

Los anteriores, como se analizará más adelante, son instrumentos con base en los cuales se expide la credencial para votar, siendo este último un documento que las y los ciudadanos utilizarán para ejercer su derecho a votar –esto con independencia que en subsecuentes apartados se analizará este mismo documento como un medio de identificación oficial-.

De acuerdo con el artículo 38 de la Constitución¹¹ existen diversos supuestos para la suspensión de los derechos y prerrogativas de

¹¹ **Artículo 38.** Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:
I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley;

la ciudadanía derivado de causas penales, para el asunto que nos ocupa destacamos las siguientes:

- Cuando la persona está **sujeta a un proceso criminal** por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión (fracción II).
- Durante la **extinción de una pena corporal** (fracción III).
- Por **sentencia ejecutoria que imponga** como pena esa suspensión (fracción VI).

De lo anterior, puede advertirse como elemento diferenciador que en la primera de las hipótesis (fracción II del artículo 38 de la Constitución) se refiere a cuando una persona se encuentra sujeta a proceso, por lo que no existe una sentencia condenatoria en su contra.

Por su parte, las **fracciones III y VI** del numeral en cita, establecen supuestos en los que **una persona fue objeto de sentencia condenatoria**.

La diferencia entre estas últimas radica en que la **fracción III** - durante la extinción de la pena- hace alusión a una **pena accesoria**, es decir, es consecuencia de la compurgación de una pena privativa de la libertad; mientras que la **fracción VI** -por sentencia que la imponga- hace referencia a una **pena**

II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión;
III. Durante la extinción de una pena corporal;
IV. Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes;
V. Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal; y
VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.”

autónoma, es decir, que se impone de manera específica en sentencia ejecutoriada.¹²

Ahora bien, en términos de los artículos 7, 9, 130 y 131, párrafo 2, de la Ley Electoral, **votar** es un derecho que tiene la ciudadanía, y para ejercerlo requiere estar **inscrita en el Registro Federal de Electores y contar con dicha credencial**.

De ahí que es derecho de la ciudadanía tener su credencial para votar, y un deber de la autoridad electoral expedirla en términos de lo que disponga la legislación; sin embargo, como ha quedado sentado, para que las personas puedan contar con ese documento, **requieren estar inscritas en el Padrón Electoral**.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 129, párrafo 1, inciso c), de la Ley Electoral, 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**.

Por su parte, el artículo 154 de la Ley Electoral, dispone que para mantener permanentemente 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 **los jueces y juezas deben notificar al INE cuando dicten resoluciones en las que decreten la suspensión, pérdida o rehabilitación de los derechos políticos de una persona**.

¹² Esto es concordante con lo establecido en el artículo 45 del Código Penal Federal – aplicable en el caso del actor-, el cual dispone que la suspensión de derechos será de dos clases:

- La que por ministerio de la ley resulta de una sanción como consecuencia necesaria de ésta, y

- La que por sentencia formal se impone como sanción.

Dicho numeral dispone que, en el primer caso, la suspensión comienza y concluye con la sanción de la cual es consecuencia. En el segundo caso, si la suspensión se impone con otra sanción privativa de libertad, comenzará al terminar ésta y su duración será la señalada en la sentencia.

En el caso concreto, nos encontramos ante el supuesto en el que la **suspensión de derechos político-electorales es una sanción accesoria**, deriva de la pena privativa de libertad a la que fue condenado el actor. Esto es, operó como consecuencia directa y necesaria de la pena de prisión, respecto de la cual el actor es sujeto del **beneficio penitenciario de condena condicional, por lo que compurga dicha pena en libertad actualmente.**

Ahora bien, en el caso que se analiza **existe una resolución firme y definitiva de la autoridad penal** en la cual se determinó expresamente que el beneficio penitenciario por el cual optó el actor (condena condicional) constituía una **suspensión de la pena** con la cual **se mantendría la suspensión de sus derechos políticos**, como se observa a continuación.

Mediante requerimiento formulado por el Magistrado Instructor al Juez de Ejecución, fue remitida copia certificada de la sentencia dictada por el Juez de Control Penal el veinte de marzo de dos mil diecinueve, dentro del procedimiento abreviado seguido por causa penal. En dicha resolución se advierte esencialmente lo siguiente:

- Se impuso una **pena de prisión de dos años** y tres días de multa equivalente a \$2,788.17 (dos mil setecientos ochenta y ocho pesos con diecisiete centavos).
- Al actor se le concedieron **sustitutivos de la pena** consistentes en **jornadas de trabajo a favor de la comunidad, semilibertad, tratamiento en libertad y multa**; esta última consistente en un día multa por día de prisión. De igual manera, le fue concedido el **beneficio de condena condicional** otorgando una garantía de \$5,000.00 (cinco mil pesos 00/100 M.N.).

- Se le concedió al actor un plazo de tres días para expresar a qué sustitutivo o beneficio pretendía acogerse.
- Asimismo, el juez penal determinó que los derechos políticos y civiles permanecerían suspendidos por el mismo plazo que durara la pena de prisión impuesta de aplicarse el beneficio de condena condicional. Expresamente señaló que: “**no quedaría sin efectos la suspensión de derechos políticos y civiles decretada al sentenciado, de acogerse al beneficio de la condena condicional**”, ello sustentándose en la jurisprudencia P./J. 86/2010 emitida la Suprema Corte.
- Por último, se tuvo a la defensa, fiscal y al acusado por renunciando al plazo del recurso que procede contra la determinación.

De igual forma, remitió copia certificada del “*auto de inicio del procedimiento ordinario de ejecución*”, emitido el veintiocho de marzo siguiente por el Juez de Ejecución Penal en el cual determinó lo siguiente:

- Que la sentencia dictada en el procedimiento abreviado se encontraba firme.
- Se tuvo al ahora actor por manifestando que era su voluntad acogerse el **beneficio penitenciario de “condena condicional”**.
- Se concedió al actor el beneficio de “condena condicional” y respecto a la suspensión de derechos políticos se resolvió lo siguiente:

“3) SUSPENSIÓN DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

Por otra parte, **toda vez que la condena condicional no deja sin efectos la suspensión de sus derechos políticos y civiles**, se ordena girar oficios al Vocal Ejecutivo de la 01 Junta Distrital Ejecutiva -al que se anexa el formato NS, con datos de identificación de la persona sentenciada-, y al Presidente del Tribunal Superior de Justicia, ambos en la Ciudad de México, además de notificar personalmente al agente del Ministerio Público de la Federación, a efecto de que, respectivamente tomen las medidas adecuadas para que sean suspendidos, mismas que deberán informar a este órgano jurisdiccional dentro de los diez días hábiles siguientes a su notificación.

No obstante, hágase del conocimiento a las personas sentenciada que quedan suspendidos sus derechos civiles y políticos con motivo de la resolución dictada en su contra, precisándose que tal medida surtirá sus efectos durante el tiempo efectivo en que se encuentre sujeta al cumplimiento de la pena de prisión impuesta.”

Las anteriores constancias constituyen documentales públicas, con valor probatorio pleno al ser expedidas por funcionarios en el ejercicio de sus atribuciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 14 párrafo 1 inciso a) y párrafo 4 inciso c), así como el artículo 16 párrafos 1 y 2 de la Ley de Medios.

Al respecto, se observa que la autoridad jurisdiccional penal consideró que **la condena condicional constituía una suspensión de la pena y se estimó que no quedó sin efectos la suspensión de los derechos político-electorales del actor.**

En este sentido, de conformidad con la información que obra en autos se advierte que **existe una determinación firme**¹³ **de la**

¹³ Sobre este tema es relevante el contenido de la jurisprudencia 1a./J. 34/2018 (10a.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte, con el rubro y contenido siguientes: **“PROCEDIMIENTO ABREVIADO. CUESTIONES QUE PUEDEN SER REVISABLES EN LA APELACIÓN INTERPUESTA EN CONTRA DE LA SENTENCIA DEFINITIVA DERIVADA DE AQUÉL”**. En el procedimiento abreviado previsto en el artículo 20, apartado A, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se somete a debate la acreditación del delito ni la responsabilidad del acusado en su comisión, debido a la aceptación de éste a ser juzgado con base en los medios de convicción que sustentan la acusación; de ahí que dichos elementos no admiten contradicción en sede judicial, porque son resultado del convenio asumido por las partes para obtener una pena menos intensa de la que pudiera imponerse como consecuencia del procedimiento ordinario, que incluye al juicio oral. De lo contrario, no existiría firmeza en lo acordado con el acusado, respecto a la aceptación de su participación en el delito a

autoridad penal en la que resolvió que **el actor permanecería suspendido en sus derechos político-electorales el tiempo que duraría la pena privativa de libertad** derivado de haber optado por el beneficio penitenciario de **condena condicional**.

De esta forma, en el caso concreto, tomando en consideración lo anterior, la determinación respecto de **la suspensión de derechos político-electorales no puede ser revisada al existir una previa determinación judicial firme**.

En tales términos, esta Sala Regional estima que fue conforme a Derecho que la autoridad responsable considerara que el actor no se encontraba rehabilitado en sus derechos políticos, de tal forma que **la credencial no podía haber sido expedida como un instrumento para ejercer el derecho a votar y ser votado. No obstante, esto no implica en automático que la credencial podía ser negada como un instrumento de identificación**.

Al respecto, el actor aduce que la responsable debió expedir su credencial a fin de respetar y garantizar su derecho humano a la identidad, y como se adelantó, en concepto de esta Sala Regional **le asiste razón** como se explica en el siguiente apartado.

II. CREDENCIAL Y DERECHO A LA IDENTIDAD

partir de los datos de prueba recabados durante la investigación. Tampoco existiría seguridad jurídica para la víctima u ofendido del delito, quien espera obtener una reparación proporcional al daño inicialmente aceptado por el acusado. Por lo tanto, en el recurso de apelación promovido contra la sentencia definitiva derivada de un procedimiento abreviado, sólo podrá ser objeto de cuestionamiento, la violación al cumplimiento de los presupuestos jurídicos fundamentales para la procedencia de esa forma de terminación anticipada del proceso penal acusatorio, lo cual comprende el análisis de la congruencia, idoneidad, pertinencia y suficiencia de los medios de convicción invocados por el Ministerio Público en la acusación, así como, de ser el caso, la imposición de penas que sean contrarias a la ley, distintas o mayores a las solicitadas por el representante social y a las aceptadas por el acusado, además de la fijación del monto de la reparación del daño. En contraposición, en el recurso de apelación no puede ser materia de análisis la acreditación del delito, la responsabilidad penal del acusado y la valoración de prueba, pues ello no tiene aplicación en dicha forma de terminación anticipada del proceso.”

1. Marco normativo y conceptual del derecho a la identidad

El artículo 1 de la Constitución establece que todas las personas gozarán de los **derechos humanos** reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, **cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse**, salvo en los casos y condiciones que se establecen en la propia Constitución.

Asimismo, establece que **las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución** y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo la protección más amplia de las personas.

El tercer párrafo del citado precepto establece que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, **tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos** de conformidad con **los principios de universalidad, independencia, indivisibilidad y progresividad**.

Por otra parte, el párrafo octavo del artículo 4 del texto constitucional establece que **toda persona tiene derecho a la identidad** y a ser registrada de manera inmediata desde su nacimiento.¹⁴

Asimismo, el artículo 29 de dicho ordenamiento refiere expresamente el **derecho al nombre** de todo ser humano.

Ahora bien, en el desarrollo jurisprudencial la Suprema Corte ha definido **la identidad personal** como el derecho de toda persona a ser una misma, en la propia conciencia y en la opinión de las

¹⁴ Materia de la reforma publicada el diecisiete de junio de dos mil catorce en el Diario Oficial de la Federación.

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.¹⁵

Asimismo, dicha Corte ha señalado que el derecho humano a la identidad está protegido por la Constitución y por otros instrumentos internacionales, que 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.¹⁶

La Corte Interamericana en el caso *Gelman Vs Uruguay* señaló que el derecho a la identidad se conceptualiza 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 derechos de que se trate y las circunstancias del caso.¹⁷

Ahora bien, dentro de los instrumentos normativos en que se regula el derecho a la identidad, es en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en donde se distinguen elementos o componentes que engloba este derecho:

- Contar con un nombre y apellidos.
- Contar con una nacionalidad.
- Filiación y origen.

¹⁵ **DERECHOS A LA INTIMIDAD, PROPIA IMAGEN, IDENTIDAD PERSONAL Y SEXUAL. CONSTITUYEN DERECHOS DE DEFENSA Y GARANTÍA ESENCIAL PARA LA CONDICIÓN HUMANA.** [165821. P. LXVII/2009. Pleno. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXX, diciembre de 2009, Página. 7].

¹⁶ **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.** [2017231. 1a. LXXV/2018 (10a.). Primera Sala. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 55, junio de 2018, Tomo II. Página. 956].

¹⁷ Sentencia de 24 de febrero de 2011. Fondo y Reparaciones, párrafo. 122.

- Pertenencia cultural y relaciones familiares.

Estos elementos también se han distinguido en los criterios jurisprudenciales de la Suprema Corte¹⁸ y la Corte Interamericana.¹⁹

Al respecto, la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que todo ser humano tiene derecho a la **personalidad jurídica**, así como a una **nacionalidad** (artículos 6 y 15).

La Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que toda persona tiene derecho a un **nombre propio y a los apellidos** de su padre y madre. Asimismo, reconoce el derecho a una **nacionalidad** (artículos 18 y 20).

De esta forma, conforme a los instrumentos normativos y jurisprudencia podemos advertir que el derecho a la identidad se define como un derecho humano que permite la individualización de las personas y les da reconocimiento jurídico-social, permitiendo su desarrollo como parte integrante de un grupo social; esto da lugar al reconocimiento jurídico de las personas otorgando la posibilidad del ejercicio de otros derechos.

Ahora bien, como se señaló, el derecho a la identidad tiene diversos componentes que le dotan de contenido y de forma enunciativa tenemos: **el nombre, la personalidad jurídica, la nacionalidad, filiación y la pertenencia cultural.**

¹⁸ "DERECHO HUMANO AL NOMBRE. ES UN ELEMENTO DETERMINANTE DE LA IDENTIDAD." [2000343. 1a. XXXII/2012 (10a.). Primera Sala. Décima Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro VI, marzo de 2012, Página. 275]. "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." [2017231. 1a. LXXV/2018 (10a.). Primera Sala. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 55, junio de 2018, Tomo II. Página. 956].

¹⁹ Caso *Contreras y Otros Vs. El Salvador*, Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia de 31 de agosto 2011 (Fondo, reparaciones y costas).

Ahora bien, previo a analizar el derecho a la identidad y la manera en que es instrumentado en México, **es importante analizar las obligaciones que tienen las autoridades del Estado** respecto a la **protección del derecho humano a la identidad** de las y los ciudadanos mexicanos.

2. El control de constitucionalidad y convencionalidad para la salvaguarda de derechos humanos.

En septiembre de dos mil seis, la Corte Interamericana dictó sentencia en el caso *Almonacid Arellano y otros Vs. Chile*²⁰ y es el primer asunto en el que se aborda el control de convencionalidad en una determinación jurisdiccional.

Al respecto, por su relevancia en el sistema de control convencional y en el reconocimiento de los tratados internacionales dentro del bloque constitucionalidad en México, se transcriben los párrafos siguientes:

“123. (...) Sin embargo, cuando el Legislativo falla en su tarea de suprimir y/o no adoptar leyes contrarias a la Convención Americana, el Judicial permanece vinculado al deber de garantía establecido en el artículo 1.1 de la misma y, consecuentemente, debe abstenerse de aplicar cualquier normativa contraria a ella. El cumplimiento por parte de agentes o funcionarios del Estado de una ley violatoria de la Convención produce responsabilidad internacional del Estado (...).

124. La Corte es consciente que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero **cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional** como la Convención Americana, **sus jueces**, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que **les obliga a velar porque los efectos de las**

²⁰ Esta sentencia surgió derivado de la falta de investigación y sanción de la ejecución extrajudicial de Almonacid Arellano, así como la falta de reparación del daño a favor de sus familiares, hechos que se efectuaron entre 1973 y 1979, en el marco de crímenes de lesa humanidad cometidos bajo una dictadura militar en Chile. Esta falta de investigación fue obstruida por la aplicación del Decreto Ley No. 2.191 de 1978, ley de amnistía o auto amnistía. Al juzgar este asunto, la Corte Interamericana concluyó que la ley de amnistía era incompatible con la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, **el Poder Judicial debe ejercer una especie de “control de convencionalidad” entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos**. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta **no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana**, intérprete última de la Convención Americana.”²¹

[Lo resaltado no es de origen]

En esta sentencia se abordan dos aspectos de gran relevancia:

- a) Se determinó que el poder judicial de los Estados Parte se encontraba obligado a tomar en **consideración los tratados internacionales y las interpretaciones** que de estos realizara la Corte Interamericana.
- b) Se reconoció que los **órganos jurisdiccionales** tienen obligación de aplicar el control de convencionalidad entre las normas internas y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de tal forma que, las normas internas no pueden hacer nugatorios los derechos reconocidos dentro del sistema interamericano de derechos humanos.

Poco después, en la sentencia del *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú*, la Corte Interamericana reiteró su jurisprudencia en torno al control de convencionalidad, señalando que el poder judicial debe ejercer no solo un control de constitucionalidad sino de convencionalidad, y que éste debe realizarse **ex officio** (de manera oficiosa).²²

²¹ Caso *Almonacid Arellano y otros Vs. Chile*. Sentencia de 26 veintiséis de septiembre de 2006 dos mil seis (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*).

²² Caso *Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú*. Sentencia de 24 veinticuatro de noviembre de 2006 dos mil seis (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*), párrafo 128.

Así, se añade un aspecto fundamental en el control de convencionalidad y es que se determinó que este ejercicio debe llevarse a cabo por las autoridades jurisdiccionales de manera **oficiosa sin necesidad de que sea solicitado por las partes.**

La Corte Interamericana desarrolló así jurisprudencialmente la doctrina del control de convencionalidad y, en posteriores determinaciones, detalló que este tipo de control no corresponde únicamente al poder judicial, sino a todas las autoridades que ejerzan funciones jurisdiccionales con independencia de su pertenencia o no al poder judicial,²³ lo que más tarde fue ampliado para abordar la obligación de todas las autoridades en general, siempre entendido esto dentro del ámbito de sus atribuciones.

En esta línea jurisprudencial se torna muy relevante la sentencia de supervisión emitida en el caso *Gelman Vs. Uruguay*,²⁴ en la que se abordan aspectos importantes del control de convencionalidad.

- Los Estados Parte en un tratado internacional como la Convención Americana sobre Derechos Humanos se obligan no solo al cumplimiento de dicho tratado internacional, sino a la interpretación que de éste efectúe la Corte Interamericana.
- Lo anterior obliga a **todas las autoridades estatales**, en el marco de sus competencias y regulaciones procesales.
- Todos los Estados Parte se encuentran obligados por la jurisprudencia de la Corte Interamericana.

²³ Caso *Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*. Sentencia de 26 veintiséis de noviembre de 2010 dos mil diez (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).

²⁴ Caso *Gelman Vs. Uruguay*, supervisión de cumplimiento de sentencia, 20 veinte de marzo 2013 dos mil trece.

Cabe destacar que en dicha resolución el mencionado organismo internacional analiza las sentencias emitidas en dos dimensiones:²⁵

- Cosa juzgada internacional -*res judicata*-.
- Interpretación que realiza la Corte Interamericana - *res interpretata*-

El primero de los conceptos refiere a las obligaciones que adquiere un Estado cuando forma parte en una controversia ante la Corte Interamericana; esto es, el **efecto entre partes** en el litigio internacional.

El segundo de los conceptos se refiere al ejercicio interpretativo que realiza este órgano internacional respecto a las normas de derechos humanos dentro del ámbito interamericano.

Al respecto para la Corte Interamericana, si bien, la primera de las dimensiones de una sentencia interamericana rige para los Estados que son parte en el caso que se resuelve; el segundo aspecto resulta obligatorio para todos los Estados sometidos a la jurisdicción de la Corte Interamericana, aun sin ser parte en la controversia en cuestión.

Asimismo, se reconoce el “**principio de complementariedad**” también denominado de subsidiariedad, que refiere a la responsabilidad internacional de los Estados Parte del sistema interamericano, la cual solo puede ser exigida siempre que el **Estado haya tenido oportunidad de reparar la violación a derechos humanos.**²⁶

²⁵ Ver voto razonado de Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot en Caso *Gelman Vs. Uruguay*, supervisión de cumplimiento de sentencia.

²⁶ Caso *Gelman V. Uruguay*, supervisión de cumplimiento de sentencia, 20 veinte de marzo 2013 dos mil trece.

En el orden interno nacional, en dos mil once, derivado del cumplimiento de la sentencia dictada en el caso *Rosendo Radilla Pacheco Vs. México*, así como la reforma constitucional en materia de derechos humanos de ese año, la Suprema Corte resolvió el expediente varios 912/2010 en el cual se analizó el modelo de constitucionalidad existente en nuestro país, que hasta el momento se consideraba concentrado, para dar reconocimiento al control difuso de constitucionalidad y convencionalidad de derechos humanos.²⁷

Esto es, se reconoció la existencia del control constitucional difuso en México, ya que se dejó de considerar que éste se encontraba a cargo exclusivamente del Poder Judicial de la Federación, **para permitir que todos los órganos jurisdiccionales del país ejercieran un control difuso de convencionalidad y constitucionalidad de leyes y, en su caso, inaplicar la norma al caso concreto.**²⁸ De esta forma, bajo la nueva interpretación

²⁷ José Ramón Cossío Díaz señala que a partir de la necesidad de la Suprema Corte de insertar en nuestro orden nacional la mencionada sentencia de la Corte Interamericana, se buscó generar una solución integral en dos sentidos. Por una parte, reiterar el control concentrado de constitucionalidad, introducir el control difuso de constitucionalidad y establecer las condiciones generales de aplicación del principio pro persona. Por otra parte, quedó resuelta con la sentencia tiene que ver con la incorporación de los parámetros de convencionalidad a efecto de realizar las tres operaciones antes mencionadas.

[Cossío, J. Ramón, Primeras implicaciones del caso Radilla, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, núm. 26, junio-diciembre 2012, Página. 2].

²⁸ Así, en dicha sentencia se reconoció que al llevar a cabo el estudio incidental de la constitucionalidad de una norma –sistema difuso- los juzgadores tenían el deber de procurar realizar una interpretación conforme en sentido amplio, o en su defecto, una interpretación conforme en sentido estricto. Al respecto, la Suprema Corte señaló lo siguiente:

“De este modo, este tipo de interpretación por parte de los jueces presupone realizar tres pasos:

- a) Interpretación conforme en sentido amplio. Ello significa que los jueces del país, al igual que todas las demás autoridades del Estado mexicano, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.
- b) Interpretación conforme en sentido estricto. Ello significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos.
- c) Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles. Ello no afecta o rompe con la lógica del principio de división de poderes y del federalismo,

del máximo Tribunal del país, se dio paso a un sistema de control constitucional mixto (concentrado y difuso).

Por otra parte, en esta sentencia la Suprema Corte reconoció que para el Poder Judicial Federal las sentencias dictadas por la Corte Interamericana eran obligatorias en sus términos cuando México sea parte del litigio internacional.

Más tarde, en septiembre de dos mil trece, la Suprema Corte resolvió otro importante asunto sobre el parámetro de interpretación y aplicación de las normas de derechos humanos – nacionales e internacionales-, así como la jurisprudencia de la Corte Interamericana.

Al respecto, abandonó el criterio que hasta el momento existía en el que se establecía que la jurisprudencia de la Corte Interamericana era orientadora cuando México no fuera parte en el litigio; de tal forma que, se reconoció su obligatoriedad aun cuando derive de casos en que México no sea parte y siempre que dicha jurisprudencia sea más favorable a los derechos humanos.

Este criterio quedó contenido en la jurisprudencia P./J. 21/2014 (10a.) **“JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA”**.²⁹

Cabe destacar que, entre muchos aspectos de relevancia, la citada reforma de dos mil once reconoció que los derechos

sino que fortalece el papel de los jueces al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano es parte.”

²⁹ Registro 2006225. P./J. 21/2014 (10a.). Pleno. Décima Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 5, abril de 2014, Página. 204

humanos contenidos en los Tratados Internacionales firmados y ratificados por México tienen rango constitucional.

Así, **se consolida el reconocimiento del denominado “bloque de constitucionalidad”** que conforma el parámetro de validez de todas las normas y actos jurídicos dentro del orden jurídico (parámetro de regularidad constitucional).

Al respecto, Caballero Ochoa explica que el concepto de bloque de constitucionalidad se utiliza para designar a las normas que sin estar explícitamente consignadas en el texto constitucional ostentan ese valor, bajo un efecto de ampliación de la misma. Destaca que, en las últimas décadas en el derecho comparado este concepto se ha empleado para referirse a la relevancia constitucional que adquieren los derechos humanos consignados en los tratados internacionales.³⁰

De lo anterior, se advierte que es parte de las obligaciones del Estado Mexicano garantizar la efectividad de los derechos fundamentales, mismos que se encuentran reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales.

De igual forma, la jurisprudencia de la Corte Interamericana emitida a través de los criterios de interpretación contenidos en las sentencias, son de observancia obligatoria para las autoridades jurisdiccionales del Estado Mexicano aun cuando no sea parte del litigio internacional, siempre que favorezcan en mayor medida la efectividad de los derechos humanos.

En tal sentido, como se estudió en el apartado anterior, dentro del bloque de derechos humanos de rango constitucional se

³⁰ Caballero Ochoa, José Luis, “Artículo 1º constitucional comentado”, José Ramón Cossío Díaz (Coordinador.), en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, Tirant Lo Blanch, México, 2017, Páginas. 53-54.

encuentra el derecho a la identidad que, por una parte, se encuentra reconocido de manera expresa en la Constitución, y la Corte Interamericana ha considerado que emana de la propia Convención Americana sobre Derechos Humanos y está implícitamente reconocido por diversos tratados internacionales.

Lo anterior, lleva a que en el caso de México la tutela de derechos humanos y obligación de aplicar las normas interpretando de manera más favorable a la protección de derechos humanos corresponde a todas las autoridades, y específicamente el poder judicial será el encargado de ejercer el control de constitucionalidad y convencionalidad respecto de las normas - concentrado o difuso, según corresponda- y actos de autoridad.

De esta manera, si existe el reconocimiento de un derecho humano, existe la obligación del Estado de protegerlo y garantizarlo, dado que, **sin las herramientas para su ejercicio y la tutela de las autoridades, se vaciaría el contenido de dicho derecho humano.**

3. Obligación del Estado mexicano de expedir un documento de identidad.

3.1. La cédula de identidad ciudadana

Ahora, dado que el derecho a la identidad implica en sí mismo el reconocimiento de una persona ante la sociedad y autoridades estatales, es indispensable la existencia de **un mecanismo cuya portabilidad permita a las personas ser reconocidas como individuos únicos e insustituibles** atendiendo a sus rasgos y características físicas y sus atributos de la personalidad.

Para ello, el mecanismo de identificación a través del cual el Estado pueda cumplir con dicha obligación debe tener componentes que permitan identificar de las personas, tales como:

- Nombre
- Nacionalidad
- Fotografía de la persona titular
- Datos biométricos (datos personales e irrepetibles biológicamente entre las personas, los cuales son procesados a través de la tecnología para una autenticación de los seres humanos, como la **huella dactilar**).

Lo anterior se desprende así de los artículos 4 y 29 de la Constitución, los criterios emitidos por la Suprema Corte, la Corte Interamericana citados previamente, así como del artículo 107 de la Ley General de Población, inclusive, del numeral 19 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en el capítulo tercero denominado “derecho a la identidad”.

Esto da lugar a la necesidad de que el Estado además del registro de nacimiento y la expedición del acta correspondiente, **genere los mecanismos necesarios para que toda persona pueda identificarse plenamente a través de un instrumento oficial, en el que aparezcan los datos ya mencionados.**

Así, el derecho a la identidad es esencial para el ejercicio de otros derechos, lo que es reflejo de la interrelación e interdependencia entre los derechos humanos.

Esto, pues solo mediante el respeto y garantía del derecho a la identidad por parte del Estado se puede acceder a otros derechos

consagrados en el orden jurídico nacional e internacional, partiendo de la base de que mediante un instrumento de identificación plena las personas se encuentran en **aptitud de ser reconocidas en su individualidad como única e insustituible.**

Al respecto, la Corte Interamericana en el caso *Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay*, 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.³¹

Asimismo, en el Programa Interamericano para el Registro Civil, Universal y Derecho a la Identidad³² se estableció que los Estados tienen la obligación de asegurar el pleno reconocimiento del **derecho a la identidad, indispensable** para el ejercicio de los derechos civiles, políticos, **económicos, sociales y culturales.**

Lo anterior resulta trascendente a partir de 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

³¹ Sentencia de 29 veintinueve de marzo de 2006 dos mil seis. Fondo, Reparaciones y Costas, párrafo. 193.

³² Programa adoptado con base en el Plan Estratégico de Cooperación Solidaria para el Desarrollo Integral de la Organización de Estados Americanos, que insta a “desarrollar las capacidades individuales e institucionales en los Estados Miembros para diseñar y ejecutar programas, proyectos y actividades de cooperación y fortalecer las capacidades de los individuos para que contribuyan al desarrollo social y económico de sus países”; por ello, en el compromiso al reconocimiento y fortalecimiento del derecho a la identidad a fin de ampliar el acceso al registro ciudadano, y crear capacidad de las instituciones responsables del registro en la región de América Latina y el Caribe -como piedra angular de sus actividades de desarrollo integral- se celebró el “Memorándum de Entendimiento entre el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos y el Banco Interamericano de Desarrollo para la cooperación en materia de registro ciudadano” suscrito el 8 ocho de agosto de 2006 dos mil seis.

personas tienen la posibilidad de acceder a otros derechos, 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 existentes.

Ahora bien, en concepto de esta Sala Regional, **le asiste razón al actor** cuando señala que es a través de la expedición de la credencial para votar que tendría un instrumento de identificación oficial, **por lo cual es deber de la autoridad responsable entregarle dicho documento** con independencia de que se encuentre bajo una causa de suspensión de sus derechos político-electorales.

Para explicar esta afirmación es importante analizar cómo es que la credencial para votar, siendo un instrumento para ejercer derechos político-electorales se consolidó como un mecanismo de identificación oficial.

4. Antecedentes de la credencial para votar como medio de identificación oficial.

4.1. Origen de la credencial para votar

El seis de abril de mil novecientos noventa fue publicado en el Diario Oficial, el Decreto que reformó y adicionó diversos artículos de la Constitución,³³ entre ellos, el 36 y 41; en tal reforma se instituyó, entre otras cuestiones, las bases para la conformación de un organismo encargado de la función estatal de la organización de las elecciones federales (artículo 41).

³³ “**DECRETO** por el que se reforman y adicionan los artículos 5, 35 fracción III, 36 fracción I, 41, 54, 60 y 73 fracción VI, base 3a. y se derogan los artículos transitorios 17, 18 y 19, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, 1990, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm.

Ahora bien, en agosto de mil novecientos noventa, se expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales instrumentando así la reforma constitucional en la materia antes mencionada.

Con esta legislación se creó y se establecieron las reglas para la conformación del **Catálogo General Electoral** -el cual dejó de existir con la reforma político electoral 2014 dos mil catorce- bajo una técnica censal en la que se recabarían los datos de las personas mayores de dieciocho años, además, y con base en el cual se formaría el padrón electoral. Además, se establecía que para la incorporación al padrón electoral era necesaria solicitud individual en que constara firma, huella digital y fotografía de las y los ciudadanos.³⁴

De esta forma, con base en estos instrumentos registrales el Instituto Federal Electoral expedía la credencial para votar.³⁵

Ahora bien, fue hasta el tres de julio de mil novecientos noventa y dos que el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral **aprobó que en la credencial para votar se incluyera la fotografía** y diversos elementos de seguridad.³⁶

Así, desde entonces, la credencial para votar ha sido un documento de suma trascendencia; de tal forma que, los mecanismos de seguridad y el modelo ha ido cambiando para ser adaptado a las necesidades y a la realidad social. Este documento además de ser indispensable para el ejercicio de derechos

³⁴ Artículos 141 a 154 del Código Federal de Instituciones y Procedimiento Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de agosto de mil novecientos noventa.

³⁵ *Ídem*.

³⁶ Acuerdo del Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral por el que se aprueban modificaciones al modelo actual de la Credencial para Votar con fotografía (CG253/2007), publicado el dos de octubre de dos mil siete en el Diario Oficial de la Federación.

político-electorales, ha sido considerado en nuestro país como un instrumento de identificación oficial.

4.2. La cédula de identidad ciudadana

En la reforma constitucional del seis de abril de **mil novecientos noventa** que dio nacimiento al entonces Instituto Federal Electoral, también **se contempló una modificación en el artículo 36**, a fin de reconocerse como una responsabilidad del Estado la organización del Registro Nacional de Ciudadanía y la expedición que acreditara tal carácter; así como la obligación de las y los ciudadanos su inscripción en éste.

En ese mismo año, específicamente el veintidós de julio,³⁷ se publicó en el Diario Oficial de la Federación un decreto mediante el cual se reformó y adicionó la Ley General de Población, en el cual **se estableció que la Secretaría de Gobernación tendría a su cargo el registro y la acreditación de la identidad de todas las personas** residentes en el país y las nacionales residentes en el extranjero.³⁸

De igual forma, desde entonces también se estableció en dicha ley que sería obligación de las y los ciudadanos mexicanos la de inscribirse en un **Registro Nacional** y obtener su **Cédula de Identidad Ciudadana** -documento que contendría diversos datos de identificación, entre ellos, fotografía del titular, firma y huella dactilar-.³⁹

Asimismo, se estableció que el Registro Nacional de Ciudadanos (y Ciudadanas) y la expedición de la Cédula de Identidad

³⁷ Aprobada el catorce de julio de mil novecientos noventa y dos.

³⁸ Artículo 85 del Decreto que reformó y adicionó la Ley General de Población, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de julio de mil novecientos noventa y dos. Dicho artículo se encuentra en vigor actualmente.

³⁹ Artículo 107 de la Ley General de Población. Contenido vigente desde mil novecientos noventa y dos.

Ciudadana son servicios de interés públicos que presta el Estado, a través de la Secretaría de Gobernación.⁴⁰

No obstante las disposiciones normativas mencionadas, **la Cédula de Identidad Ciudadana a cargo de la Secretaría de Gobernación no es un mecanismo que se haya implementado en los hechos**; lo que no implica que las personas mexicanas carezcan de un medio de identidad, pues este propósito ha sido cumplido por la credencial para votar.

4.3. La credencial para votar como instrumento de identidad ciudadana

Como se explicó en el apartado anterior, al inicio de la década de los noventa se establecieron constitucionalmente dos instrumentos registrales, por una parte, la credencial como instrumento para ejercer derechos político-electorales; y, por otra, se determinó la necesidad de expedir uno distinto que acreditara la ciudadanía mexicana; es decir, la Cédula de Identidad Ciudadana.

Si bien, normativamente se estableció de manera paralela y diferenciada la existencia de la credencial para votar como instrumento para ejercer derechos político-electorales, y, por otra parte, se determinó la expedición de la cédula de identidad ciudadana; sin embargo, **este último mecanismo hasta la fecha no se ha materializado de manera autónoma.**⁴¹

Ahora, corresponde a esta Sala Regional analizar a **la credencial para votar como un medio de identidad ciudadana en nuestro país.**

⁴⁰ Artículo 97 de la Ley General de Población. Contenido vigente desde mil novecientos noventa y dos.

⁴¹ Debe destacarse que entre el dos mil nueve y dos mil quince se implementaron programas para expedición de una cédula de identidad a menores de edad.

En este punto importa hacer énfasis en que, si bien, en la Constitución se estableció que existirían dos instrumentos registrales, en la Ley General de Población se incorporó en el artículo cuarto transitorio lo siguiente:

“CUARTO. En el establecimiento de **Registro Nacional de Ciudadanos** se utilizará la información que proporcionará el Instituto Federal Electoral proveniente del padrón electoral y de la base de datos e imágenes obtenidas con motivo de la expedición y entrega de la credencial para votar con fotografía prevista en el artículo 164 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. **En tanto no se expida la cédula de identidad ciudadana, esta credencial podrá servir como medio de identificación personal** en trámites administrativos de acuerdo a los convenios que para tal efecto suscriba la autoridad electoral.”

En efecto, de una interpretación gramatical de la norma de tránsito, se advierte que el Registro Nacional de la Ciudadanía previsto en la Ley General de Población se generaría a partir de la información que, en su momento, proporcionaría el entonces IFE, obtenida a partir de la integración y actualización del Padrón Electoral y la consecuente expedición de la Credencial.

Así, ante la ausencia de la Cédula de Identidad Ciudadana, la credencial para votar adquirió legalmente el carácter de medio de identificación oficial.

De esta manera, la credencial para votar y la cédula de identidad tuvieron su base constitucional desde mil novecientos noventa, pero fue dos años más tarde cuando la **disposición transitoria** de la Ley General de Población transcrita la que le **dio el carácter de medio de identificación oficial**.

Se destaca que, aun cuando nos encontramos ante un artículo transitorio y normalmente la naturaleza de este tipo de normas es que cobran una vigencia provisional a fin de permitir la adecuada instrumentación de la reforma con la cual surgen; lo cierto es que, **dicha disposición reconoció a la credencial para votar el carácter de medio de identificación oficial en tanto el Estado expedía la denominada “cédula de identidad ciudadana”, y con ello, se obligó al entonces Instituto Federal Electoral y ahora al INE a garantizar este derecho a la ciudadanía.**

Al respecto, este reconocimiento de la credencial para votar no tuvo una vigencia efímera, dado que la cédula de identidad personal a la cual sustituiría no ha sido expedida desde mil novecientos noventa y dos.

De esta manera, se otorgó a la credencial para votar un doble carácter, como medio de identificación oficial de la ciudadanía ante instancias diversas al ámbito electoral, y se dio paso al perfeccionamiento de la credencial para incorporar mayores mecanismos de seguridad que pudieran dar lugar a garantizar su efectividad como un documento que acredite la individualidad insustituible de su titular.

Este perfeccionamiento no solo ha sido a través de las medidas administrativas como pueden ser la revisión y modificaciones del modelo de credencial a cargo del entonces Instituto Federal Electoral y ahora del INE, en torno a los mecanismos de seguridad y datos de identidad que incluye; sino también a partir de medidas legislativas, ejemplo de ello es la incorporación de la Clave Única del Registro de Población y la obligación de intercambio de información para lograr incorporar dicho elemento a cargo de la Secretaría de Gobernación.

A partir de ello, las propias autoridades del Estado han reconocido el carácter de documento de **identidad ciudadana** a la credencial para votar.

Al respecto, en la jurisprudencia de rubro “**CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA. SU EXISTENCIA POR SÍ MISMA NO ACREDITA LA INCLUSIÓN EN EL PADRÓN ELECTORAL DE UN CIUDADANO**”,⁴² el Tribunal Electoral señaló 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**”,⁴³ la Sala Superior estableció que de la interpretación de los artículos 35, 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.**

Ello ha sido reconocido así por esta Sala Regional en la sentencia que recayó al expediente SCM-JDC-270/2018.

Además de lo anterior, debe destacarse que en el Acuerdo INE/CG1499/2018, mediante el cual el Consejo General del INE aprobó el modelo de credencial para votar en territorio nacional y

⁴² Sala Superior. Tercera Época. Apéndice 1917-septiembre 2011. VIII. Electoral Primera Parte - Vigentes, Página. 109.

⁴³ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 55 y 56.

desde el extranjero, se reconoció el doble carácter de dicho documento –para ejercer derechos político-electorales y de identificación oficial-, estableciendo que para cumplir tales propósitos era necesaria la adecuación del modelo y de los mecanismos de seguridad.⁴⁴

Otro dato relevante que evidencia la importancia de la credencial para votar es el pronunciamiento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el derecho de las personas procesadas y sentenciadas penalmente a una identificación con validez oficial emitido en dos mil diecisiete.⁴⁵

En este documento la Comisión Nacional de Derechos Humanos realizó un análisis en torno a la problemática existente ante la negativa de la credencial para votar a las personas que se encontraban suspendidas de sus derechos político-electorales, concluyó y recomendó al INE expedir dicha credencial sin que ello implicara el desconocimiento de la suspensión de derechos político-electorales para las personas procesadas o sentenciadas que se encontraran en libertad.

Este último documento citado es ilustrativo y, con independencia de tratarse de una recomendación no vinculatoria para autoridades, permite refrendar la relevancia que ha adquirido la credencial para votar en nuestro país como el medio de **identificación ciudadana** oficialmente reconocido.

⁴⁴ Dada la importancia que cobra la Credencial para Votar en la vida cotidiana de la ciudadanía como instrumento para votar y como documento oficial de identificación, el INE reconoce la obligación de salvaguardar la integridad de sus datos, de tal manera que resulta necesario considerar la adecuación de sus elementos con la finalidad de robustecerla contra riesgos de falsificación, alteración, duplicación, diversificación y simulación; por lo anterior, este Instituto se encuentra en constante observancia a los avances tecnológicos que permitan mejorar los mecanismos y controles de seguridad necesarios para cumplir con dicha obligación.

⁴⁵ Pronunciamiento sobre el derecho de las personas procesadas y sentenciadas penalmente a una identificación con validez oficial, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, disponible en: <https://www.cndh.org.mx/documento/pronunciamiento-sobre-el-derecho-de-las-personas-procesadas-y-sentenciadas-penalmente-0>.

4.4. Obligación de expedición de la credencial para votar para para toda la ciudadanía mexicana.

El caso concreto, al actor le fue negada la credencial para votar por encontrarse compurgando una pena de prisión respecto de la cual le fue concedido el beneficio penitenciario de condena condicional, y al respecto, los juzgados penales (de control y ejecución) determinaron que prevalecería la suspensión de derechos político-electorales.

Como se analizó previamente, la credencial para votar es un instrumento a través del cual se protegen y garantizan dos bloques de derechos humanos, comprendidos por:

- a) **Derechos político-electorales**, de conformidad con lo establecido por los artículos 35 y 41 de la Constitución, así como en los Tratados Internacionales.
- b) El **derecho a la identidad** –que comprende personalidad jurídica, nombre, nacionalidad, entre otros-, y se encuentra reconocido en los artículos 4, 29 y 36 de la Constitución.

Al respecto, si bien, el primero de los bloques de derechos se encuentra ampliamente desarrollado en la Ley Electoral, no pasa lo mismo con el segundo de los mencionados.

Lo anterior se explica ya que en un origen la credencial solo tenía un propósito, ser un instrumento para ejercer derechos políticos, a partir de un registro electoral nacional –artículo 41 de la Constitución-.

Sin embargo, la Constitución también establece la obligación de conformar un registro nacional de ciudadanas y ciudadanos, a

partir del artículo 36 que reconoce expresamente que la organización y el funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanía y la expedición del documento que **acredite la identidad mexicana son servicios de interés públicos** y, por tanto, **responsabilidad que corresponde al Estado y a la ciudadanía en términos de la Ley.**

Al respecto, se expidió la reglamentación correspondiente en la Ley General de Población para cumplir el mandato constitucional, empero, por virtud de un artículo transitorio de esta ley **se encomendó al entonces Instituto Federal Electoral, dicha obligación.**

Ello se traduce en que el mandato constitucional contenido en los artículos 4, 29 y 36 de la Constitución, que en principio reconocen el **derecho a la identidad** de manera autónoma a los derechos políticos, **se depositó por el órgano legislativo en la autoridad electoral nacional.**

El contexto funcional y estructural del Registro Federal Electoral puede explicar en gran medida que el INE esté a cargo de esta obligación del Estado –expedir un documento oficial de identidad-. Esto, a partir de la funcionalidad, importancia y confiabilidad del registro de ciudadanía que se lleva desde el surgimiento del entonces Instituto Federal Electoral, dada su importancia para la legitimidad y confiabilidad de las elecciones.

De esta manera, la credencial entendida únicamente como medio para votar –en su origen- se fue consolidando y aceptando hasta que se volvió un documento indispensable en la vida cotidiana de las y los mexicanos **como medio de identificación oficial.**

Abundado sobre esta última idea, se destaca que a partir de que se otorgó a la autoridad electoral la atribución de expedir un documento de identidad, cuya base constitucional está en el artículo 36 de la Constitución –a diferencia del registro electoral que surgió del artículo 41-, se puede advertir que:

- Se estableció que el entonces Instituto Federal Electoral debía firmar convenios con dependencias públicas para que este medio fuera aceptado.⁴⁶
- Se fueron optimizando los mecanismos de seguridad de las credenciales para cumplir el doble propósito (para votar y como medio de identificación).
- Se ha implementado el uso de la tecnología para formar un registro de ciudadanas y ciudadanos que, mediante diversos datos -entre ellos, la biometría con las huellas dactilares- permiten identificar de manera confiable e insustituible a las personas.
- La credencial para votar fue teniendo mayor aceptación en las instituciones públicas y privadas como medio para identificar a las personas.
- Se ha dado un uso cotidiano a la credencial entre las y los particulares, como documento de identificación para efectuar transacciones o diversos actos jurídicos.

⁴⁶ El artículo Cuarto Transitorio del Decreto que reforma y adiciona disposiciones de la Ley General de Población, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 veintidós de julio de 1992 mil novecientos noventa y dos, establece, en su parte final que, en tanto no se expida la cédula de identidad ciudadana, la Credencial para Votar podrá servir como medio de identificación personal en trámites administrativos **de acuerdo con los convenios que para tal efecto suscriba la autoridad electoral.**

Todo ello generó que a lo largo de veintisiete años la credencial para votar se consolidara **como el medio de identificación oficial** aceptado por dependencias públicas, privadas y actos entre propios particulares, **indispensable para las personas en la vida cotidiana**. Y esto ha sido así no solo a partir de una disposición contenida en una ley, sino también por su funcionalidad y la necesidad -colectiva e individual- de contar con un instrumento de identificación único y aceptado en todo el país.

Ahora, si bien es cierto, de los artículos 128, 154 párrafo 3 y 155 párrafo 8 de la Ley Electoral se desprende lo siguiente:

- En el padrón electoral constará la información de mujeres y hombres mexicanos mayores de dieciocho años que hayan presentado su solicitud de inscripción.
- Con base en el padrón electoral la Dirección del Registro Federal Electoral expedirá la credencial para votar.
- En aquellos casos en que las y los ciudadanos sean suspendidos en sus derechos políticos por resolución judicial serán excluidos del padrón electoral y listas nominales el tiempo que dure la suspensión.

Lo anterior debe ser entendido en el marco de la regulación de uno de los dos bloques de derechos humanos que se garantizan a través de la credencial para votar, esto es, **los de índole electoral**.

Sin embargo, ello de ninguna manera puede hacer nugatorio lo establecido en el artículo 4, 29 y 36 de la Constitución, en consonancia con la Ley General de Población, esto es, el derecho

a la identidad y los componentes que le dotan de contenido (nombre, personalidad jurídica, nacionalidad, entre otros). Es decir, la obligación del INE de expedir la credencial como mecanismo para que las personas puedan identificarse y ser reconocidas en su individualidad insustituible.

Es importante destacar que el artículo 29 de la Constitución expresamente establece la prohibición de restricción de diversos derechos y, entre ellos, de aquellos derechos que forman componentes del derecho a la identidad como: **el nombre, el reconocimiento a la personalidad jurídica y la nacionalidad.** Lo que, en consonancia con el artículo 1 del mismo ordenamiento, obliga a todas las autoridades a dar efectividad plena al derecho a la identidad, y en el caso, obliga al INE a respetar y garantizar en todo momento una de las funciones que cumple la credencial para votar –medio de identidad ciudadana–.

Si bien, se reconoce que la credencial para votar puede cumplir sus dos funcionalidades en todos aquellos casos en que las personas se encuentren activas en sus derechos políticos; ello no ocurre así en casos como el que ahora se analiza.

Esto, dado que el actor se encuentra suspendido en sus derechos políticos, y a partir de ello se le ha negado la credencial para votar; sin embargo, **las normas de la ley electoral citadas en este apartado no pueden ser entendidas como una limitación absoluta a derechos humanos** para las personas que se encuentran en el supuesto del actor.

Ello, porque en tanto sea el INE la autoridad que tiene a su cargo la expedición del medio de identidad ciudadana, tiene a su vez la obligación de cumplir con el mandato constitucional contenido en los artículos 4 y 36, así como Tratados Internacionales;

garantizado así el derecho a la identidad respecto de lo cual, el poder constituyente reconoció autonomía con relación a la posibilidad de ejercer derechos político-electorales.

Así, la tutela al derecho a la identidad que también se encuentra a cargo del INE, debe ser dimensionada a partir del reconocimiento de que en la actualidad el uso de la credencial para votar se transformó en algo indispensable en la vida diaria de las personas y **puerta de entrada para el ejercicio de los derechos sociales, económicos y culturales**, dado que, es a través de este instrumento que se posibilita la identificación única, fidedigna y se da reconocimiento individual a sus titulares.

Todo ello no implica que exista un impedimento legal para su expedición ante la suspensión de derechos político-electorales, por dos razones fundamentales.

En primer lugar, el hecho de que una persona, como en el caso del actor, se encuentre **compurgando una pena privativa de libertad** bajo un beneficio penitenciario -que le da la posibilidad de encontrarse en libertad-, **no le niega la calidad de ciudadano mexicano.**

Al respecto, en el artículo 34 se define a la ciudadanía como:

“Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

I. Haber cumplido 18 años, y

II. Tener un modo honesto de vivir.”

Cabe hacer la acotación de que sobre este último requisito, el Tribunal Electoral emitió la jurisprudencia 20/2002, de rubro: **“ANTECEDENTES PENALES. SU EXISTENCIA NO ACREDITA, POR SÍ SOLA, CARENCIA DE PROBIDAD Y DE UN MODO HONESTO DE VIVIR”**,⁴⁷ en la cual de manera muy clara señala que la comisión de un delito intencional no es determinante por sí solo para desvirtuar la presunción de tener un modo honesto de vivir en los términos concebidos en la Constitución.

Al respecto, por disposición constitucional, **las causas de pérdida de la ciudadanía solo serán** (artículo 37, apartado C):

- Por aceptar títulos nobiliarios de gobiernos extranjeros;
- Por prestar voluntariamente servicios o funciones oficiales a un gobierno extranjero, sin permiso del Ejecutivo Federal;
- Por aceptar o usar condecoraciones extranjeras sin permiso del Ejecutivo Federal.
- Por admitir del gobierno de otro país títulos o funciones sin previo permiso del Ejecutivo Federal, exceptuando los títulos literarios, científicos o humanitarios que pueden aceptarse libremente;
- Por ayudar, en contra de la Nación, a una persona extranjera, o a un gobierno extranjero, en cualquier reclamación diplomática o ante un tribunal internacional, y en los demás casos que fijan las leyes.

Como se analizó previamente, la compurgación de una pena privativa de libertad, como es el caso, únicamente tiene como

⁴⁷ Registro 920824. 55. Sala Superior. Tercera Época. Apéndice (actualización 2001). Tomo VIII, P.R. Electoral, Página. 77.

efecto la suspensión de derechos político-electorales; con lo que no se pierde la calidad de **ciudadano o ciudadana mexicana**.

Ahora bien, aun cuando en un origen la credencial para votar surgió como un instrumento para el ejercicio de los derechos político-electorales, la disposición transitoria de la Ley General de Población, la utilidad de la credencial como medio de identificación, el perfeccionamiento de los mecanismos de seguridad para identificar plenamente a las personas titulares y la aceptación de este documento para trámites administrativos y jurisdiccionales, **le convirtió en el mecanismo para garantizar el derecho de identidad ciudadana**.

De esta manera, el órgano legislativo desde el momento en que dejó a cargo del INE la función de expedir la credencial como medio de identificación, le delegó facultades que comprenden esencialmente dos cuestiones -que expresamente se desprenden del artículo transitorio de la Ley General de Población-, éstas son:

- Llevar un registro nacional de ciudadanas y ciudadanos.
- Expedir la credencial para votar como medio de identificación a ciudadanas y ciudadanos.

En ese sentido se reitera, la suspensión de derechos político-electorales en modo alguno puede afectar el derecho a la identidad de las y los ciudadanos mexicanos.

Así, como analizamos, la credencial para votar es un instrumento que tiene un doble carácter:

- ✓ Indispensable para ejercer el derecho de sufragio activo y pasivo (votar y ser votado o votada)

- ✓ Medio de identificación oficial para las y los ciudadanos.

Ahora, como se ha destacado, el derecho a la identidad se materializa a través de un mecanismo de identificación oficial, dado que mediante este derecho se permite la individualización de las personas y su reconocimiento como parte integrante de una sociedad, lo que le permite a cada individuo ser reconocido de manera única e insustituible.

Esta situación exige que, ante la progresividad y la interdependencia de los derechos humanos, las autoridades del Estado adopten interpretaciones que en las cuales se reconozca la **evolución** de tales derechos; de tal forma que, aun ante la falta de modificación de un texto normativo, las autoridades tienen el deber de hacerse cargo del cambio de las circunstancias que históricamente existían a fin de adoptar visiones progresistas y **adecuar el significado normativo de los textos a la propia evolución de los derechos humanos.**

Al respecto, Ricardo Guastini⁴⁸ señala que puede llamarse evolutiva a la interpretación que, rechazando o, en todo caso, apartándose de anteriores interpretaciones consolidadas, atribuye a un texto normativo un significado nuevo, distinto del que históricamente había asumido.

Dicho autor señala que este tipo de interpretación se basa en la idea de que, al cambiar las circunstancias históricas (sociales, culturales, etcétera) en las que una ley debe ser aplicada, debe cambiar (“evolucionar”) asimismo el modo de interpretarla. En suma, la interpretación evolutiva tiende a adaptar viejas (o

⁴⁸ Guastini, R., Estudios sobre la interpretación jurídica, UNAM, (Biblioteca Jurídica Virtual), disponible en www.biblio.juridicas.unam.mx, Páginas. 50 y 51.

relativamente viejas) leyes a situaciones nuevas no previstas por la legisladora y el legislador histórico.

Al respecto, 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. Señala que dicha interpretación evolutiva consecuente con las reglas generales de interpretación de los tratados de la Convención de Viena de 1969.⁴⁹

Asimismo, dicho Tribunal Internacional ha establecido en su jurisprudencia que la interpretación evolutiva de los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos, tomando en cuenta las normas de interpretación aplicables y, de conformidad con el artículo 29.b de dicha Convención.⁵⁰

En el mismo sentido, la Suprema Corte ha señalado que los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales ratificados por México que tengan un *estatus* (estado o situación) constitucional con base en la interrelación sustantiva entre las normas de fuente internacional y constitucional, lleva a concluir que el contenido y alcance de cada derecho humano es dinámico, por dos razones principales: primero, porque **existe la posibilidad de que el Estado Mexicano suscriba nuevos tratados o se modifique el texto constitucional y con ello se amplíe el catálogo o contenido de derechos reconocidos y, segundo, debido a que la interpretación de los derechos**

⁴⁹ Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 uno de octubre de 1999 mil novecientos noventa y nueve, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos.

⁵⁰ Caso de la *Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua* Sentencia de 31 treinta y uno de agosto de 2001 dos mil uno (Fondo, Reparaciones y Costas)

humanos reconocidos en normas constitucionales o de tratados internacionales es evolutiva.⁵¹

En tal virtud, es preciso hacer énfasis en el hecho de que la interpretación evolutiva, como se mencionó, 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 el caso, la citada interpretación evolutiva y funcional permite considerar que si bien mediante las reformas a la Ley General de Población –emitidas en mil novecientos noventa y dos–, la legislatura otorgó a la credencial el carácter de medio para acreditar la ciudadanía en tanto se expidiera la Cédula de Identidad Ciudadana, la circunstancia no prevista de que a la fecha no se haya emitido dicha cédula provocó que, en la práctica, el referido instrumento electoral se convirtiera en el documento utilizado por la ciudadanía para acreditar su identidad ante diversas autoridades y también para el ejercicio de distintos derechos.

Así, en el caso, como se analizó, **ha existido una evolución respecto de los derechos que son garantizados con la credencial para votar**; pues si bien, surgió como un medio para ejercer derechos político-electorales, poco después de su existencia se reconoció como medio de **identidad ciudadana**, y es verdad que en un inicio esta utilidad sería efímera, sin embargo, en la práctica no ocurrió así, de tal forma que **se fue consolidando como el medio de identificación oficial por antonomasia a lo largo de casi tres décadas.**

⁵¹ Amparo en Revisión 6025/2014, Primera Sala de la Suprema Corte.

En consecuencia, las reglas aplicables a la credencial en cuanto al ejercicio de los derechos político-electorales no pueden hacer nugatorio lo establecido en los artículos 4º, 29 y 36 de la Constitución, en consonancia con la Ley General de Población, en los que se tutela lo relativo al derecho a la identidad de las personas y a los componentes que le dotan de contenido, como son el nombre, la personalidad jurídica y la nacionalidad, entre otros.

Al respecto, es pertinente señalar que en la sentencia dictada en los juicios **SUP-JDC-84/2019 Y SU ACUMULADO**, la Sala Superior señaló que la Credencial que actualmente expide el INE *“cuenta con todos los elementos y datos que exige la Ley comicial y la Ley General de Población, de ahí que con el enfoque de optimización de recursos públicos, es factible su transformación en la Cédula de Identidad Ciudadana, tomando como referente la infraestructura del Registro Federal de Electores y la administración de un organismo constitucionalmente autónomo”*.⁵²

En este punto resulta importante precisar que la decisión adoptada por la Sala Superior en la sentencia previamente referida no rige en el caso concreto, porque si bien aquélla refirió como parte de sus consideraciones el razonamiento al que se hizo referencia en el párrafo anterior, el pronunciamiento que emitió en cuanto al fondo del asunto estaba encaminado directamente a determinar si el INE debía tutelar o no el derecho de la ciudadanía perteneciente a una comunidad indígena a identificarse como perteneciente a ella, mediante la incorporación del dato de la comunidad correspondiente en la credencial.

En ese sentido, lo afirmado por Sala Superior en sus consideraciones resulta relevante, pues confirma que –tal y como

⁵² Lo que se invoca como hecho notorio en términos del artículo 15, numeral 1, de la Ley de Medios, al tratarse de una ejecutoria pronunciada por la Sala Superior de este Tribunal Electoral.

se ha venido refiriendo en el presente apartado– tanto el entonces IFE como ahora el INE –en conjunto con diversos actores como son, entre otros, los órganos de vigilancia del Padrón Electoral– han construido un andamiaje jurídico-operativo que ha permitido consolidar a la credencial como el instrumento de identificación de la ciudadanía mexicana.

Muestra de ello es el hecho de que actualmente más de noventa millones de personas cuentan con una credencial vigente⁵³ y que de acuerdo con las mediciones efectuadas previo a la elección presidencial del año anterior el porcentaje de personas ciudadanas que en dos mil dieciocho contaban con dicho documento era de **noventa y tres punto cero tres por ciento (93.03%)**, lo que significa que al menos noventa y tres de cada cien tenían ese instrumento que les sirve tanto para votar como para identificarse.⁵⁴

De esta forma, conforme a las máximas de la experiencia esta Sala Regional advierte que la credencial para votar es el medio de identificación solicitado por dependencias gubernamentales y privadas a fin de acceder a diversos derechos y servicios.

Esta conclusión no deja a un lado que también existen otros medios de identificación que normalmente pueden ser aceptados como el pasaporte o cédula profesional, entre otros.

Al respecto, a continuación, se enuncia de manera ejemplificativa los requisitos que se solicitan para obtener el Pasaporte y los

⁵³ Según información estadística del INE, consultable en la dirección electrónica: <https://www.ine.mx/credencial/estadisticas-lista-nominal-padron-electoral/>, al veinticinco de octubre de dos mil diecinueve un total de noventa millones ciento treinta y dos mil doscientas cincuenta (**90'132,250**) personas mayores de dieciocho años cuentan con una Credencial vigente.

⁵⁴ De conformidad con los datos contenidos en el documento denominado “VERIFICACIÓN NACIONAL MUESTRAL 2018. ENCUESTA DE COBERTURA”. Elaborado por la DERFE previo a la elección del uno de julio de dos mil dieciocho, consultable en la página oficial del INE, en la dirección electrónica: https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/03/VNM2018_Informe_Cobertura.pdf.

documentos que como identificación admite el Sistema de Administración Tributario:

Pasaporte⁵⁵	Sistema de Administración Tributaria (SAT)⁵⁶
Credencial para votar	Credencial, expedida por el INE (antes IFE)
–	Pasaporte
Cédula Profesional, título profesional o carta de pasante	Cédula profesional vigente
–	Licencia de conducir vigente y en el caso de menores de edad permiso para conducir vigente
–	En el caso de menores de edad, la credencial emitida por Instituciones de Educación Pública o Privada con reconocimiento de validez oficial con fotografía y firma, o la Cédula de Identidad Personal emitida por el Registro Nacional de Población de la Secretaría de Gobernación, vigente
Cartilla del Servicio Nacional liberada	–
Credencial del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores	Credencial del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores vigente
Credencial de servicios médicos de una institución pública de salud o seguridad social	–

⁵⁵ Conforme a la información de la página de internet de la Secretaría de Relaciones Exteriores, consultable en la dirección electrónica: <https://www.gob.mx/tramites/ficha/pasaporte-ordinario-para-personas-mayores-de-edad/SRE112>, lo que se invoca como un hecho notorio, en términos del artículo 15, numeral 1, de la Ley de Medios, con apoyo en el criterio orientador contenido en la jurisprudencia **XX.2o. J/24**, emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, de rubro: **“HECHO NOTORIO. LO CONSTITUYEN LOS DATOS QUE APARECEN EN LAS PÁGINAS ELECTRÓNICAS OFICIALES QUE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO UTILIZAN PARA PONER A DISPOSICIÓN DEL PÚBLICO, ENTRE OTROS SERVICIOS, LA DESCRIPCIÓN DE SUS PLAZAS, EL DIRECTORIO DE SUS EMPLEADOS O EL ESTADO QUE GUARDAN SUS EXPEDIENTES Y, POR ELLO, ES VÁLIDO QUE SE INVOQUEN DE OFICIO PARA RESOLVER UN ASUNTO EN PARTICULAR”**, consultable en: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIX, enero de 2009, página 2470.

⁵⁶ Conforme a lo señalado en la página de internet del Sistema de Administración Tributaria, consultable en la dirección electrónica: <https://www.sat.gob.mx/consulta/09381/consulta-los-documentos-que-son-aceptados-como-identificacion-oficial, invocado como hecho> notorio en términos del artículo 15, numeral 1, de la Ley de Medios, con apoyo en el criterio contenido en la jurisprudencia **XX.2o. J/24**, ya citada.

Pasaporte ⁵⁵	Sistema de Administración Tributaria (SAT) ⁵⁶
Cédula de Identidad Ciudadana	-
Certificado de Matrícula Consular de alta seguridad	-
Carta de Naturalización	-
Certificado de nacionalidad mexicana	-
Declaratoria de nacionalidad mexicana por nacimiento	-
Credencial de servicios médicos de una institución pública de salud o seguridad social	-
Credencial para personas jubiladas o pensionadas	-
Credencial nacional para personas con discapacidad	-

De lo anterior puede destacarse que:

- Si bien son diversos los documentos que **eventualmente** pueden ser admitidos para que las personas se identifiquen en diversas instituciones, **la credencial para votar es el único respecto del que se ha reconocido su función como medio de identificación de la ciudadanía.**
- A diferencia de otros documentos, para la expedición de la credencial los requisitos esenciales que se exigen son aquellos que se vinculan **al registro de la identidad de personas mayores de edad.**
- La expedición de los demás documentos que eventualmente también podrían servir para identificar a las personas, son destinados a personas con características específicas o que pertenecen solo a un sector de la población como:

determinado grado académico, ser una persona adulta mayor, liberación del servicio militar –en el que en México por regla solo corresponde a los hombres de forma obligatoria-, pertenecer a un sistema de seguridad social o servicio de salud público, entre otras; **esto no ocurre así con la credencial para votar.**

- Además, la credencial para votar **se expide de forma gratuita**, a diferencia de algunos de los otros documentos citados que requieren del pago de derechos.

Otro aspecto fundamental que puede destacarse para evidenciar la importancia de que la credencial para votar sea expedida aun ante la suspensión de derechos político-electorales, puede evidenciarse en los requisitos para acceder a servicios, y de forma ejemplificativa podemos observar el sector de los servicios de salud:

Seguro popular⁵⁷	Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)⁵⁸
Credencial para votar	Credencial para votar
Pasaporte	Pasaporte vigente
Licencia de conducir	–
Cédula profesional	Cédula profesional
Cartilla del Servicio Militar Nacional	Cartilla del Servicio Militar Nacional
Matrícula consular	Matrícula consular
Credencial del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores	–

⁵⁷ Como se desprende del contenido de la página de internet del Seguro popular, consultable en la dirección electrónica: <https://www.gob.mx/tramites/ficha/afiliacion-al-seguro-popular-en-tu-localidad/CNPSS179>, el cual se invoca como hecho notorio en términos del artículo 15, numeral 1, de la Ley de Medios, con apoyo en la jurisprudencia **XX.2o. J/24**, citada previamente.

⁵⁸ Como se advierte de la página de internet del IMSS, consultable en la dirección electrónica: <http://www.imss.gob.mx/node/94758>, la cual se invoca como hecho notorio en términos del artículo 15, numeral 1, de la Ley de Medios, con apoyo en la jurisprudencia **XX.2o. J/24**, ya citada.

Seguro popular ⁵⁷	Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) ⁵⁸
(INAPAM)	
-	Tarjeta/Cédula/Carnet de identidad de ciudadanos extranjeros, Forma migratoria FM2 o FM3, ADIMSS

Así, con lo anterior puede destacarse que, la credencial para votar es el medio de identificación que permitiría acceder a los servicios de salud y cuya obtención deriva únicamente de la inscripción de un registro que reconoce la identidad; pues los demás documentos son consecuencia de un trámite que se relaciona a las condiciones económicas o sociales que no comparte toda la población de nuestro país - dadas sus condiciones económicas o sociales, es de acceso universal y su expedición es gratuita-.

De esta forma, resulta claro que, aun cuando en algunas dependencias gubernamentales o privadas pudieran aceptar alguno de los documentos señalados como medio de identificación; en realidad, **es la credencial para votar la que, hasta ahora, permite cumplir al Estado Mexicano con su deber de garantizar la expedición de un medio de identidad y llevar un registro de las personas mayores de dieciocho años.**

Esto último no da lugar a cuestionar la regularidad constitucional del sistema de normas que reglamentan el padrón electoral y el listado nominal, pues a través de ellas se garantiza únicamente el derecho a ejercer derechos político-electorales.

Sin embargo, el reconocimiento y desarrollo del derecho humano a la identidad, dio lugar a que se le encomendara al INE la obligación de llevar un registro de ciudadanía y la expedición del instrumento de identidad ciudadana; siendo ahora necesario que esta autoridad implemente mecanismos para hacer efectivo dicho

derecho a la identidad de la ciudadanía, **sin exclusión de personas suspendidas del ejercicio de derechos político-electorales.**

Esto, porque en la actualidad la obligación del INE va más allá de tutelar el derecho a las personas que pueden ejercer derechos político-electorales. Esto es, tiene a su cargo el deber de proporcionar el medio de identificación oficial a todas y todos los ciudadanos del país.

En este contexto, negar este derecho de obtener el medio de identificación oficial a las personas solo por una imposibilidad material o jurídica de ejercer derechos político-electorales, **se dejaría fuera del ámbito de protección del derecho humano a la identidad a sectores de la sociedad que se encuentran en situación de vulnerabilidad.**

Al respecto, este Tribunal Electoral buscado la tutela del derecho a la identidad aun de forma independiente al político-electoral, pues ya otras Salas Regionales han dictado sentencias ordenando a la DERFE expedir la credencial para efectos de su utilización para trámites en los que se requiere acreditar la identidad de sus titulares ante distintas instancias del Estado.

Por ejemplo, personas con algún tipo de discapacidad, como fue ilustrado en el asunto resuelto por la Sala Regional Guadalajara en el expediente SG-JDC-279/2019; en el cual acudió una persona para exigir la corrección de datos de su padre que se encontraba imposibilitado médicamente para hacer la solicitud de manera personal, -y consecuentemente para ejercer sus derechos político-electorales- respecto de lo cual se determinó la

procedencia de la expedición de su credencial con la corrección de datos solicitada.⁵⁹

O bien, la sentencia dictada en el expediente SM-JDC-247/2019, emitida por la Sala Regional Monterrey en la que se ordenó la expedición de la credencial de una ciudadana con discapacidad, dado que la identificación a través de este instrumento le era solicitada para acceder a servicios de salud.⁶⁰

En ambos casos, si bien se observa que no existía una problemática derivada de la suspensión de derechos políticos, la expedición de la Credencial atendía a la necesidad de contar con un medio de identificación para tener la posibilidad de acceder a otros derechos, porque dependencias públicas así lo requerían; en un caso, para iniciar trámites de una pensión y en el otro el acceso a servicios de salud.

Es decir, se puso en relieve la problemática que personas en situación de vulnerabilidad pueden tener para acceso a diversos

⁵⁹ Esta sentencia surgió de la negación al trámite de solicitud de actualización del padrón electoral por corrección de datos personales y credencial de elector, bajo el argumento de que **“no se obtuvo la voluntad de manera indubitable de una persona en estado vegetativo”**, en la que se revocó el acto impugnado al tratarse de una persona con discapacidad, ya que la autoridad responsable debió efectuar un ajuste razonable y tener por expresada la voluntad del actor, por conducto de su enlace o representante legal, acorde a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y al principio de mejor interpretación posible de la voluntad y las preferencias; asimismo se determinó que la credencial para votar, tiene una naturaleza dual e indisoluble, siendo esencialmente, el documento oficial necesario para ejercer el derecho al voto y **como medio de identificación oficial por integrarse con datos vinculados con el ejercicio de su derecho a la seguridad social.**

⁶⁰ Esta sentencia surgió derivado de la negación a la solicitud de trámite para la actualización del padrón electoral, en la que se buscó la corrección de datos en el domicilio y expedición de su credencial para votar por la falta de manifestación directa y personal ya que fue promovida por la madre del actor, con el fin de que la persona pudiera ser identificada y estuviera en posibilidad de acceder a atención en instituciones del sector salud y a apoyos que requería por su condición de discapacidad, en la cual se revocó la determinación impugnada ya que la responsable debió atender a la condición de salud del actor y de precariedad económica de quien promovió en su nombre y estimar satisfecho el requisito de voluntad de actualización del padrón y derecho a recibir una nueva credencial de elector; asimismo en dicha resolución se mencionó que la credencial para votar, tiene una naturaleza dual e indisoluble, siendo esencialmente, el documento oficial necesario para ejercer el derecho al voto y como medio de identificación oficial.

derechos humanos, si no se cuenta con la credencial para votar como medio de **identificación**.

5. Pronunciamiento de la Sala Regional sobre el derecho del actor en el caso concreto

Ahora, esta Sala Regional resuelve un caso en el cual el actor solicita la tutela de su derecho a la identidad, tanto para el ejercicio de otros derechos sociales, económicos y culturales, como para lograr una reinserción en la sociedad de manera adecuada, evitando así una estigmatización por su condición de haber sido sentenciado por la comisión de un delito.

De conformidad con el artículo 18 de la Constitución, la **reinserción social** constituye uno de los principios fundamentales del derecho penal, y tiene por objeto que las penas se orienten y sean compatibles con los valores constitucionales y democráticos, constituyendo una medida encaminada a lograr su **reintegración en la comunidad y a prevenir el delito, esto es, que no vuelva a delinquir**.

Al respecto, debe destacarse que la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos obliga a que su protección y tratamiento no se efectúe de manera aislada. Así, todas las autoridades deben tutelar los derechos humanos, **de tal manera que cuando se habla de garantizarlos en el ámbito competencial de las autoridades, no significa que puede segregarse una parte de los derechos humanos a una materia específica**, sino que su protección en sí misma debe partir de la **indivisibilidad** de tales derechos.

Cabe destacar que, al respecto, la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha definido que los derechos humanos son interdependientes, es decir están vinculados entre ellos y son

indivisibles, que no pueden separarse o fragmentarse unos de otros. **Todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales deben comprenderse como un conjunto.** Lo anterior, también implica que el goce y ejercicio de un derecho está vinculado a que se garantice el resto de los derechos; así como la violación de un derecho pone también en riesgo los demás derechos.

Asimismo, señala que el principio de progresividad de derechos humanos implica el gradual progreso para lograr su pleno cumplimiento, es decir, que para el cumplimiento de ciertos derechos se requiera la toma de medidas a corto, mediano y largo plazo, pero procediendo lo más expedita y eficazmente posible. El principio de progresividad se ha relacionado particularmente con los derechos económicos, sociales y culturales, pero aplica también para los civiles y políticos, procurando por todos los medios posibles su satisfacción en cada momento.⁶¹

Eso se traduce en que, al INE y a este órgano jurisdiccional, **corresponde hacer efectivo el derecho a la identidad de todas y todos los ciudadanos, y a partir de ello se tutelan derechos de otra índole que se hacen depender de la obtención de un medio de identificación;** tales como, salud, educación, trabajo, desarrollo de la persona y la posibilidad efectiva de que pueda reintegrarse en la sociedad.

Lo cual es un medio para que se consiga en su momento que la ciudadanía que se encuentre en los supuestos como el del actor, en tanto no tengan la rehabilitación de sus derechos político-electorales.

⁶¹ LOS PRINCIPIOS DE UNIVERSALIDAD, INTERDEPENDENCIA, INDIVISIBILIDAD Y PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, agosto 2018, p. 10 y 11.

Todo ello nos lleva a la importancia de dar efectividad al derecho a la identidad, tutelando el derecho de recibir la credencial para votar a personas que no pueden ejercer dichos derechos, ya sea por situación física, material o jurídica.

En ese sentido, el actor no cuestiona la utilidad de la credencial para ejercer el voto; empero, le asiste razón al afirmar que debe otorgarse la credencial únicamente como mecanismo para identificarse para poder acceder a otros derechos también de rango constitucional.

Ello quiere decir que, esta autoridad jurisdiccional debe reconocer que el desarrollo y la expansión del derecho humano a la identidad, cuyo mecanismo se encuentra a cargo del INE, no puede ser limitado por ser sujeto a suspensión de derechos políticos, por lo que debe garantizarse.

Esto no significa que exista contraposición entre el desarrollo normativo en el que se regulan los instrumentos como el padrón electoral y listado nominal, pues ellos tienen un fin específico, el ejercicio de derechos político-electorales.

En el caso concreto, el actor no pretende ejercer dichos derechos, sino únicamente la obtención del medio de identificación oficial – que está a cargo del INE- a fin de que le sea respetado su derecho a la identidad.

Ello nos lleva a la conclusión de que, en el caso del actor, si bien, es correcto que no ejerza derechos políticos hasta que sea rehabilitado por la autoridad competente, esto no puede limitar diversos derechos humanos de rango constitucional, es decir, los que surgen a partir de su derecho a la identidad.

De esta manera, **el sistema normativo electoral no puede ser entendido como una restricción y mucho menos una limitante**

absoluta del derecho humano a la identidad, como ocurre a partir de la negativa de credencial impugnada.

Si bien, **el actor no goza del derecho a contar con la credencial para el fin específico de ejercer su derecho al voto –activo o pasivo-, ello no implica que no pueda obtenerla para fines únicos de hacer efectivo su derecho a la identidad** contenido en el bloque de constitucionalidad.

Ello, reconociendo además que es la propia Constitución la que impone **la prohibición a las autoridades del Estado** de limitar derechos más allá de las restricciones y bajo las condiciones impuestas en el propio texto fundamental. Y, en el caso, el actor se encuentra suspendido únicamente de sus derechos político-electorales, lo que no puede limitar su derecho a la identidad personal.

En este sentido, una interpretación evolutiva, sistemática y funcional de la normatividad electoral que regulan el padrón electoral y listado nominal es posible concluir que la ley no tiene como efecto establecer una limitante al derecho a la identidad, sino que dichas normas regulan solo un aspecto o función que se cumple con la credencial, es decir, el ejercicio de derechos político-electorales.

Por su parte, el artículo 134 de la Ley Electoral establece lo siguiente:

“Artículo 134.

1. Con base en el Padrón Electoral, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores expedirá, en su caso, las credenciales para votar.”

Tal disposición –como se ha mencionado– establece una regla aplicable a la credencial cuando se emite para el ejercicio del derecho político-electoral de votar, por lo que no aplicaría en el caso de un instrumento expedido para ejercer el derecho a la identidad, como ocurre en el caso.

En consecuencia, a juicio de esta Sala Regional no sería necesario proceder a un análisis de constitucionalidad y, en su caso, inaplicar la disposición porque dicha norma a partir del mandato constitucional de realizar una **interpretación pro persona (favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia)**, permite concluir que la credencial puede expedirse aun cuando exista una suspensión de derechos políticos, pero solo para fines de identificación.

Respecto de esta técnica de interpretación la Suprema Corte⁶² ha definido que es aplicable cuando:

- Dos o más normas de derechos humanos que, siendo aplicables, tengan contenidos que sea imposible armonizar y que, por tanto, exijan una elección.
- Dos o más posibles interpretaciones admisibles de una norma, de modo que se acoja aquella que adopte el contenido más amplio o la limitación menos restrictiva del derecho.

En el caso concreto, **la primera de las interpretaciones que la norma citada admite es la gramatical**, consistente en que la credencial puede expedirse única y exclusivamente a las personas que se encuentren activas en sus derechos político-

⁶² Tesis 1a. CCVII/2018 (10a.), de rubro: “PRINCIPIO PRO PERSONA. SÓLO PUEDE UTILIZARSE EN SU VERTIENTE DE CRITERIO DE SELECCIÓN DE INTERPRETACIONES CUANDO ÉSTAS RESULTAN PLAUSIBLES”. [Registro: 2018781. Primera Sala. Décima Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 61, diciembre de 2018, Tomo I]

electorales y debidamente inscritas en el Registro Federal Electoral.

Sin embargo, con dicha interpretación se estaría restringiendo el derecho a la identidad en su vertiente de contar con el medio de identificación oficial otorgado por el Estado, a las personas que se encuentran suspendidas en sus derechos políticos, como el caso del actor.

Por otra parte, de una interpretación sistemática y funcional, así como atendiendo al sentido evolutivo de los derechos humanos, es posible desprender que **el artículo 134 de la Ley Electoral debe ser entendido solo respecto de una de las funcionalidades de la credencial para votar.**

Es decir, que el requisito previo de encontrarse activo en derechos político-electorales y la inscripción al Padrón Electoral **da lugar a la negativa de la credencial únicamente como instrumento para ejercer tales derechos**; sin que ello implique negar la efectividad del derecho humano a la identidad, y expedir la credencial solo para este último fin.

Esto, considerando que el reconocimiento derechos humanos impone a las autoridades la obligación de respetarlos, protegerlos y garantizarlos. Y, en este sentido, **el reconocimiento no puede ser concebido como meros postulados. Es decir, deben ser efectivos**, de tal manera que la Constitución y compromisos internacionales asumidos por el Estado en el Sistema Interamericano, genera responsabilidades a autoridades tutelar y dar efectividad a los derechos humanos.

En el caso, se deposita en el INE la obligación de expedir el mecanismo de identidad en tanto se implementaba uno diverso, y tras veintisiete años de ello, hoy en día no existe otro mecanismo

de identidad para la ciudadanía; a partir de entonces, la aceptación de la credencial para votar como medio de identificación en la sociedad puede dar lugar a la restricción de otros derechos que tienen como punto de partida la identificación de la persona que busca gozar de ellos.

Esto, dado que las necesidades sociales y del funcionamiento de las diversas instituciones públicas y privadas, impactaron sobre el medio de identificación oficial existente en México, la credencial para votar, **para ser punto de partida del goce y disfrute de diversos derechos y acceso a servicios brindados por el Estado y entre particulares.**

De esta manera, en concepto de esta Sala Regional, si bien, no existe una contraposición de las normas que regulan el padrón electoral y las listas nominales, **sí se actualiza una falta de instrumentación por parte de la autoridad administrativa** del deber que la ley otorgó al INE y que se consolidó a lo largo de casi tres décadas, de expedir un **medio de identificación a la ciudadanía en general.**

Esto implica que en el ejercicio de esta atribución estatal **no se hagan distinciones** entre las personas que pueden ejercer derechos político-electorales, dado que, al ser el único medio de identificación oficial, y **el mecanismo a través del cual el Estado Mexicano puede cumplir con su obligación de hacer efectivo el derecho a la identidad** -derivada de la Constitución y del sistema interamericano del cual forma parte-, **es necesario que se instrumenten mecanismos para garantizar tal derecho sin excepción.**

En este sentido, esta Sala Regional advierte **una falta de instrumentación de mecanismos para garantizar el derecho a**

la identidad, en términos de lo dispuesto en los artículos 4, 29 y 36 de la Constitución, así como el mencionado artículo transitorio de la Ley General de Población; **razón por la cual fue negada la credencial para votar al actor solo para efecto de identificación oficial.**

Así, la autoridad administrativa tiene el deber de implementar los mecanismos necesarios para garantizar que, por una parte, se respete la pena accesoria de suspensión de derechos político-electorales impuesta al actor, sin que ello implique negar la expedición de la credencial únicamente como un medio de identificación.

Sin que se estime que dicha instrumentación implique una afectación al sistema jurídico diseñado para la emisión de la credencial como instrumento para votar; toda vez que, respetando su naturaleza, la autoridad solamente tendría que tomar medidas como ordenar que al ciudadano o ciudadana se le emita la credencial pero no se le incluya en el listado nominal; dar aviso a los órganos correspondientes del Instituto para no tener registro en candidaturas, por solo dar dos ejemplos.

Ello, pues si bien la Constitución establece como consecuencia la suspensión de derechos político-electorales por causas penales; esto **no implica en modo alguno** que el derecho a la identidad y **su correlatividad con el ejercicio de otros derechos humanos** de índole social, cultural y económico **sean afectados o limitados en algún grado.**

En tal contexto, si la credencial para votar cumple dos propósitos vinculados al ejercicio de derechos humanos, la autoridad administrativa encargada de su expedición debe garantizar que la restricción a derechos político-electorales no trasciendan a otros derechos humanos como el de la identidad, que llevaría al

desconocimiento mismo de la individualidad del actor y su posibilidad de ser reconocido en el grupo social en que se desarrolla.

Por tal motivo, esta Sala Regional estima le asiste razón al actor en cuanto a que **goza del derecho para que la credencial le sea expedida como un medio de identificación oficial.**

De esta manera, se garantizarán los derechos humanos del actor y el principio de interdependencia, en términos de lo dispuesto en el artículo 1 de la Constitución; pues, el INE como autoridad a cargo de la expedición de la credencial y ante su consolidación como medio de identificación, le corresponde establecer los mecanismos para la tutela del derecho a la identidad.

Y, además, prevalecerá una interpretación evolutiva (llamada también histórico-progresiva) del sistema de normas que se ha analizado, **acorde al principio *pro persona***, a fin de dar efectividad a los derechos humanos reconocidos en el bloque de constitucionalidad, el cual ha sido ampliado desde el surgimiento de la credencial para votar hasta nuestros días.

De esta manera se garantiza el derecho a la identidad tutelado por los artículos 4 y 36 de la Constitución, así como en las respectivas interpretaciones llevadas a cabo por la Corte Interamericana.

Por lo anterior, en consideración de esta Sala Regional son **fundados** los agravios expuestos por el actor y se **revoca** el acto impugnado.

SÉPTIMO. Efectos de la sentencia.

Con fundamento en los artículos 17 y 99 de la Constitución, que imponen el deber de impartir justicia de manera pronta, completa

e imparcial, así como 6 de la Ley de Medios,⁶³ es procedente fijar los efectos de la presente sentencia.

1. Se **revoca** el acto impugnado a fin de ordenar a la autoridad responsable que expida al actor la credencial para votar como medio de identificación, sin que ello implique una rehabilitación de sus derechos político-electorales.
2. La Autoridad responsable deberá expedir al Promovente su credencial para efectos de identificación, conforme al registro que éste tiene en el Padrón Electoral, sin incluirlo en la Lista Nominal, para salvaguardar la certeza y confiabilidad del mencionado instrumento, **la cual deberá poner a su disposición** dentro de los **diez días hábiles siguientes** a la notificación de la presente sentencia.
3. Asimismo, ante la falta de mecanismos para garantizar el derecho a la identidad,⁶⁴ se vincula al Consejo General del INE para que en forma conjunta con la DERFE y la Comisión Nacional de Vigilancia,⁶⁵ en términos de sus respectivos

⁶³ Lo que encuentra sustento en la tesis **XXVII/2003**, de rubro: **“RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. MODALIDADES EN SUS EFECTOS PARA PRESERVAR EL INTERÉS GENERAL”**, consultable en: Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral, TEPJF, Tesis, Volumen 2, Tomo II, páginas 1787 y 1788.

⁶⁴ De conformidad con lo establecido en los artículos 44, numeral 1, inciso I), 54, numerales 1, incisos b) y c), y 2, 126, numeral 1, 136, numerales 1 y 2, así como 158, numeral 1, incisos a) y b) de la Ley Electoral.

⁶⁵ Es aplicable la jurisprudencia 31/2002, de rubro: **“EJECUCIÓN DE SENTENCIAS ELECTORALES. LAS AUTORIDADES ESTÁN OBLIGADAS A ACATARLAS, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE NO TENGAN EL CARÁCTER DE RESPONSABLES, CUANDO POR SUS FUNCIONES DEBAN DESPLEGAR ACTOS PARA SU CUMPLIMIENTO”** [Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, página 30].

Encuentra apoyo en la razón esencial de la tesis LVI/2016, rubro: **“DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD O INCONVENCIONALIDAD DE NORMAS ELECTORALES. REQUISITOS PARA QUE PRODUZCA EFECTOS PARA QUIENES NO INTERVINIERON EN EL PROCESO”**, emitida por el Tribunal Electoral. [Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 77 y 78].

ámbitos de atribuciones, implementen medidas en los módulos de atención ciudadana que permitan garantizar el derecho a la identidad de las personas suspendidas en sus derechos político-electorales, lo que deberán -en su oportunidad- difundir ante las autoridades correspondientes, a efecto de que las personas en dicha situación puedan ejercer de su derecho a la identidad, en su vertiente de obtener un medio de identificación oficial.

4. A efecto de garantizar la certeza de los instrumentos electorales, en la implementación de esos mecanismos las instancias vinculadas deberán garantizar que las distintas autoridades, instituciones y, en su caso, particulares que utilizan los diversos sistemas de consulta del Padrón Electoral, cuenten con información suficiente respecto de la situación que guardan los registros de las personas que tengan una Credencial únicamente para efectos de identificación.

Las acciones ordenadas a las autoridades que se vinculan en esta sentencia deben ser cumplidas en un plazo de **tres meses** a partir de la notificación de la presente resolución, lo cual deberá informar a esta Sala Regional dentro de las **cuarenta y ocho horas** siguientes a partir de que esto ocurra.

Por lo expuesto y fundado se:

R E S U E L V E

PRIMERO. Se **revoca** el acto impugnado, para los efectos precisados en esta sentencia.

NOTIFÍQUESE personalmente al actor; por **correo electrónico** a la autoridad responsable, al Consejo General del INE -por conducto de su Secretario-, a la DERFE, a la Comisión Nacional de Vigilancia -por conducto de su Presidente-; y **por estrados** a las demás personas interesadas.

Devuélvase las constancias que correspondan y, en su oportunidad, archívese este asunto como definitivamente concluido.

Así lo resolvieron por **mayoría**, la Magistrada y los Magistrados, con el voto en contra de la Magistrada María Guadalupe Silva Rojas, quien formula voto particular, y con el voto razonado del Magistrado José Luis Ceballos Daza, ante la Secretaria General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

HÉCTOR ROMERO BOLAÑOS

MAGISTRADO

MAGISTRADA

JOSÉ LUIS

MARÍA GUADALUPE

CEBALLOS DAZA

SILVA ROJAS

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

LAURA TETETLA ROMÁN

VOTO PARTICULAR DE LA MAGISTRADA MARÍA GUADALUPE SILVA ROJAS⁶⁶ EN LA SENTENCIA DEL JUICIO DE LA CIUDADANÍA SCM-JDC-1050/2019⁶⁷

Con fundamento en el artículo 48 del Reglamento Interno de este Tribunal, formulo voto particular al no estar de acuerdo con lo resuelto por la mayoría porque a mi juicio el acto impugnado -negativa de expedición de Credencial- es **inexistente**.

El actor señaló que impugna la negativa de expedición de su Credencial contenida en el “*Aviso de trámite identificado con antecedente de suspensión de derechos políticos*”, que le entregó el Vocal.

En dicho documento consta su situación registral -especificando que se encuentra suspendido de sus derechos político-electorales- y le solicitó que presentara el documento que acreditara la rehabilitación correspondiente. Asimismo, le informó que de no contar con dicho documento, el INE realizaría la consulta para conocer su situación jurídica y determinar la procedencia o improcedencia de su trámite, lo que le sería notificado en su oportunidad. Esto fue expresado de la siguiente manera:

para que exhiba el documento que demuestre que fue rehabilitado en sus derechos políticos, asimismo le informo que de no contar con el documento probatorio donde acredite que se encuentra rehabilitado este Instituto deberá realizar la consulta con la autoridad judicial, para conocer su situación jurídica actual, dependiendo de la respuesta del Poder Judicial se determinará la procedencia de su trámite.

Para agilizar su atención, se sugiere programar su cita en el teléfono: 55 56790118

Ahora bien, es importante señalar que la generación y entrega de la Credencial para Votar que solicita, se realizará una vez que se tenga acreditado que ha sido rehabilitado en sus Derechos Político Electorales, en caso de no proceder, se le notificará el rechazo de su trámite.

⁶⁶ Colaboró Hiram Navarro Landeros.

⁶⁷ Para una mayor facilidad en su lectura, utilizaré los términos que ya fueron definidos en el Glosario de la sentencia respecto de la cual este voto forma parte.

Como puede apreciarse, el Vocal indicó las acciones que debían realizarse para concluir el trámite y dependiendo de la información que se allegara al expediente, permitiría responder al actor declarando procedente o improcedente la expedición de su credencial.

En ese sentido, las manifestaciones contenidas en el aviso no implican la negativa de expedir su credencial al actor, sino que es la información respecto de su situación registral y lo que debía realizar para concluir la solicitud de expedición de su credencial para votar.

En la sentencia -aprobada por la mayoría- se reconoce que *“en el expediente no existe constancia alguna que acredite una respuesta por escrito de la responsable al actor, en el cual se determinara la procedencia o improcedencia del trámite de expedición de credencial”*; sin embargo, se razona que la responsable expresó ante esta Sala Regional que no era procedente expedir la credencial para votar del actor, derivado de que se encontraba suspendido de sus derechos político-electorales.

A este respecto, me aparto de tales consideraciones pues las manifestaciones realizadas por la responsable derivan de la información capturada en su sistema y con base en la cual solicitó al actor que acreditara estar rehabilitado en sus derechos político-electorales, y que una vez que concluyera la solicitud, determinaría la procedencia o improcedencia de la expedición de su credencial.

Así, como se reconoce en la sentencia, no está acreditado que la responsable haya negado al actor la expedición de su credencial para votar, sino que simplemente señaló que dicha negativa era una posibilidad, una vez que concluyera la solicitud -de igual manera que era posible que determinara su procedencia-. Pero el actor no

concluyó dicho trámite por lo que la responsable no se negó a expedir su credencial.

En ese sentido, y como la DERFE no ha negado al actor la expedición de su credencial para votar, ni ha declarado su improcedencia, considero que debemos declarar que el acto impugnado no existe y es por ello que emito el presente voto particular que además es consistente con el sentido de la sentencia que propuse al Pleno de esta Sala Regional al resolver el Juicio de la Ciudadanía SCM-JDC-189/2019.

MAGISTRADA

MARÍA GUADALUPE SILVA ROJAS

VOTO RAZONADO QUE EMITE EL MAGISTRADO JOSÉ LUIS CEBALLOS DAZA, EN LA SENTENCIA RELATIVA AL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO SCM-JDC-1050/2019.*

Es mi interés expresar que estoy de acuerdo con la determinación emitida por la mayoría, al resolver el referido juicio de la ciudadanía, sin embargo, considero indispensable externar algunas consideraciones que, desde mi perspectiva, son fundamentales para justificar el sentido de mi decisión.

I. Suspensión de los derechos políticos.

Previamente a exponer las razones que me conducen a acompañar la decisión que ahora se toma, es preciso señalar que mi convicción al resolver los diversos juicios de la ciudadanía SCM-JDC-100/2019,

* Secretario: Adrián Montessoro Castillo

SCM-JDC-136/2019, SCM-JDC-157/2019 y SCM-JDC-1055/2019, se forjó sobre la idea de respetar un claro mandato constitucional contenido en el artículo 38, fracción VI, de la Constitución⁶⁸.

Conforme a dicho mandato, sostuvimos en aquellos precedentes que la suspensión de los derechos políticos de una persona condenada a prisión, solo puede rehabilitarse por parte de la autoridad judicial penal que constitucional y legalmente ejerce funciones de rectoría sobre la modificación y duración de las penas.

Debido a lo anterior, en cada uno de los asuntos mencionados, esta Sala Regional, por mayoría, decidió confirmar la improcedencia de la expedición de la credencial para votar de quienes los promovieron, dado que sus derechos políticos no habían sido rehabilitados por la autoridad penal, lo que imposibilitó jurídicamente acoger sus pretensiones, a pesar de que se les había conferido algún beneficio sustitutivo o condicionante de la pena privativa de libertad.

Esta idea se refrenda en la propuesta que se nos plantea, porque en realidad, en este diverso asunto no se está efectuando la rehabilitación de derechos político alguno, sino que, como se explicará más adelante, tan sólo se dispone entregar la credencial para efectos de que el actor pueda identificarse con ella.

En la especie, se cuenta con los informes remitidos por la autoridad penal, mediante los cuales se comunicó a esta Sala Regional que al mismo tiempo en que al actor se otorgó un beneficio penitenciario para cumplir su pena de prisión en libertad, también se ordenó que la suspensión de sus derechos políticos continuara vigente, por lo que hasta ahora no se ha decretado la rehabilitación de los mismos.

De ahí que, en principio, la sentencia reafirma el criterio que esta Sala Regional ha desarrollado y definido en la resolución de los

⁶⁸ Artículo 38.- Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

[...]

VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.

[...]

referidos juicios, al concluir que fue conforme a Derecho que la responsable considerara que no se han rehabilitado los derechos políticos del actor, por lo cual, en este momento, no es dable entregar su credencial como instrumento para ejercer el derecho a votar.

II. Derecho a la identidad.

Sin embargo, en el caso particular, encuentro que el reclamo hecho por el actor no solo introdujo la protección a sus derechos político-electorales, sino que además abonó en su argumentación el resguardo de su derecho a la identidad, elemento que me lleva a la convicción de que la propuesta que se nos formula correctamente analiza dicho planteamiento.

Al respecto, no es inadvertida para mí el contexto de la tesis XV/2011 emitida por la Sala Superior, de rubro **“CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA. AL PERDER VIGENCIA COMO INSTRUMENTO ELECTORAL, TAMBIÉN LA PIERDE COMO DOCUMENTO DE IDENTIFICACIÓN OFICIAL.”**⁶⁹, conforme a la cual se estableció que la credencial para votar es el documento oficial necesario para ejercer el derecho al voto que, en forma accesoria, también sirve como medio de identificación oficial.

Conforme a la mencionada tesis, dada la naturaleza dual e indisoluble de la utilidad que tiene la credencial (para votar e identificarse), es que al perder su vigencia como instrumento electoral, también genera que se pierda como documento de identificación oficial.

Al efecto, ciertamente, en un primer posicionamiento, se ha sostenido la dualidad indivisible que tiene la credencial para poder votar y para servir como medio de identidad, lo cual se corrobora en

⁶⁹ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 55 y 56.

el artículo cuarto transitorio de la Ley General de Población⁷⁰.

En dicho precepto transitorio, se estableció que en tanto no se expida la cédula de identidad ciudadana, la credencial para votar podrá servir como medio de identificación personal en trámites administrativos de acuerdo a los convenios que al efecto suscriba la autoridad electoral.

No obstante, es de considerar como elemento fundamental para la presente decisión, la existencia hasta el momento de un claro déficit institucional, dada la falta de instrumentación de mecanismos para garantizar el derecho a la identidad a través de una cédula de identidad ciudadana a que se refiere la Ley General de Población, pues desde hace casi treinta años no se ha emitido dicho instrumento de identificación.

Así, ante la necesidad de salvaguardar el derecho a la identidad del promovente en este momento, es que emerge una necesidad latente de realizar una interpretación evolutiva y funcional del marco jurídico aplicable para llegar a la conclusión –como se hace en la sentencia– que la referida credencial puede entregársele para cubrir exclusivamente la protección al derecho a la identidad de su persona.

III. Ejercicio de interpretación evolutiva y funcional.

Con relación a lo anterior, logro encontrar elementos interpretativos valiosos en la sentencia que me conducen a sumarme a la propuesta planteada, conforme a la cual se otorga al enjuiciante su credencial como un documento de identificación, a fin de permitirle salvaguardar su derecho fundamental a la identidad.

⁷⁰ El artículo cuarto transitorio del Decreto que reforma y adiciona disposiciones de la Ley General de Población, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de julio de 1992, establece, en su parte final, que *“en tanto no se expida la cédula de identidad ciudadana, la Credencial para Votar podrá servir como medio de identificación personal en trámites administrativos de acuerdo a los convenios que para tal efecto suscriba la autoridad electoral.”*

En este caso, comparto la presente determinación, fundamentalmente, porque en ella se realiza un ejercicio de interpretación que encuentra una variable sustancial en la línea interpretativa trazada por esta Sala Regional, mediante la implementación de una interpretación evolutiva y funcional, como enseguida se explica.

a. Interpretación evolutiva.

A través de la interpretación evolutiva, entendida como aquella con la cual pueden resolverse ciertas imprevisiones del texto normativo, al conceder a sus vocablos no el sentido histórico que tuvieron cuando se promulgó la ley suprema, sino uno más progresista acorde al que poseen en la actualidad⁷¹, la propuesta a la que me adhiero llega a la conclusión que es posible entender de otra forma las circunstancias históricas, sociales y culturales que envuelven el derecho a la identidad y la posibilidad de ser tutelado por una autoridad que si bien tiene entre sus funciones como potestad primigenia otra diversa –la función electoral– lo cierto es que puede adquirir un nivel de tutela justificado en otras razones, incluso basadas en la necesidad de dotar de progresividad a los derechos en cuestión.

A su vez, cuando esta forma de interpretación se da en su vertiente constitucional, el llamado elemento evolutivo permite dotar al texto de la Constitución de cierto dinamismo, y facilita a las disposiciones normativas afrontar los cambios sociales sin sufrir modificaciones en su texto, pero manteniendo su eficacia, al regular de manera efectiva nuestra realidad⁷², lo cual hace de manera óptima la propuesta que se nos plantea, al dotar de un nuevo sentido el contenido de los artículos 4o. párrafo octavo, 29 párrafos segundo y tercero, y 36

⁷¹ Sagüés, Néstor Pedro. *Reflexiones sobre la imprevisión constitucional. Interpretación e integración*, en Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, página 103. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3015/8.pdf>

⁷² Canosa Usera, Raúl. *Interpretación constitucional (evolutividad)*, en Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional, Tomo II, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Serie Doctrina Jurídica, Número 693, página 727.

fracción I, de la Constitución⁷³, y por tanto no aplicar de manera tajante la prohibición constitucional.

Por tanto, comparto la afirmación que se realiza en la sentencia sobre la existencia de una evolución respecto de los derechos que pueden ejercerse mediante la credencial de elector, misma que si bien surgió como un instrumento para ejercer el derecho político-electoral a votar, con el tiempo y atendiendo a las situaciones normativas y fácticas, también se le ha reconocido un carácter de documento oficial de identidad ciudadana que indiscutiblemente hoy tiene; de ahí que resulte acorde a una tutela amplia de derechos la entrega de ese documento para efectos de que el actor pueda demostrar su identidad.

Así, la interpretación evolutiva supone, como vemos, una elección del intérprete constitucional, consistente en optar entre la interpretación anteriormente dada a una disposición (pero que no permite someterse a la realidad) o extraer otra nueva que sirva a ese propósito⁷⁴, lo que se logra en la sentencia aprobada respecto del

⁷³ Artículo 4o. [...]

Toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento. El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento.

[...]

Artículo 36.- Son obligaciones del ciudadano de la República:

I. Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes.

La organización y el funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana son servicios de interés público, y por tanto, responsabilidad que corresponde al Estado y a los ciudadanos en los términos que establezca la ley,

[...]

Artículo 29. [...]

En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

La restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías debe estar fundada y motivada en los términos establecidos por esta Constitución y ser proporcional al peligro a que se hace frente, observando en todo momento los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación.

[...]

⁷⁴ Canosa Usera, Raúl. *“Interpretación constitucional (evolutividad)”*, en Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional, Tomo II, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Serie Doctrina Jurídica, Número 693, página 728.

contenido del derecho a la identidad del enjuiciante reconocido en la Constitución.

A propósito de lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la interpretación del contenido de los derechos humanos debe ir a la par de la evolución de los tiempos y de las condiciones actuales de vida y de las necesidades de una sociedad democrática funcional, pues los textos que reconocen dichos derechos son "instrumentos permanentes" o "instrumentos vivos".

Para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el contenido de los derechos humanos no se limita al texto expreso de la norma donde se reconoce dicho derecho, sino que se va robusteciendo con la interpretación evolutiva o progresiva que hagan tanto los tribunales constitucionales nacionales, como intérpretes últimos de sus normas fundamentales, así como con la interpretación que hagan los organismos internacionales, intérpretes autorizados en relación con tratados específicos, en una relación dialéctica.

Lo anterior, de acuerdo al contenido de la tesis 1a. CDV/2014 (10a.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte, de rubro **“DERECHOS HUMANOS. SU CONTENIDO NO SE LIMITA AL TEXTO EXPRESO DE LA NORMA QUE LO PREVÉ, SINO QUE SE EXTIENDE A LA INTERPRETACIÓN QUE LOS ÓRGANOS AUTORIZADOS HAGAN AL RESPECTO.”**⁷⁵.

De ahí mi convicción de acompañar la propuesta, pues el desarrollo que en ella se realiza genera una protección efectiva al derecho a la identidad del enjuiciante, mediante su interpretación en el sentido más favorable al derecho a tutelar, en función del avance del tiempo y las condiciones actuales del contexto social que imperan en

⁷⁵ Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Primera Sala, Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo I, página 714.

nuestra realidad⁷⁶, a efecto de entregar la credencial solo para su identificación.

b. Interpretación funcional.

Asimismo, en esta sentencia destaca una interpretación funcional del modelo normativo que actualmente envuelve el derecho constitucional a la identidad del actor.

De acuerdo con este sistema interpretativo, no solo es permisible, sino necesario entrelazar una norma constitucional que reconoce un cierto derecho humano, con las demás disposiciones de la norma suprema o de un tratado internacional, así como con las otras fuentes jurídicas que están conectadas con el derecho que se encuentra a debate⁷⁷.

Esta forma de interpretación sugiere que no hay cláusulas solitarias en el mundo jurídico, ya que todas deben interpretarse armónicamente, sin que quepa la posibilidad de minimizar o magnificar el sentido que cada una tiene, dado que el producto interpretativo debe resultar de utilidad al procurar que las normas concilien y no se destruyan.⁷⁸

Al respecto, la sentencia que acompaño, claramente establece que a través de una interpretación funcional de los mandatos contenidos en los artículos 4o. párrafo octavo, 29 párrafos segundo y tercero, y 36 fracción I, de la Constitución, con relación a la disposición legal prevista en el artículo 134 párrafo 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales⁷⁹, es dable entender que el derecho a votar es tan solo una de las funcionalidades de la

⁷⁶ Sagüés, Néstor Pedro. *“Los tribunales constitucionales como agentes de cambios sociales”*, en *Diálogo Político*, Konrad-Adenauer-Stiftung A. C. Año XXVII - No 4 - Diciembre, 2010, página 23. Disponible en <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r26351.pdf>

⁷⁷ Sagüés, Néstor Pedro. *“La interpretación judicial de la constitución. De la constitución nacional a la constitución convencionalizada”*, Editorial Porrúa, segunda edición 2016, México, páginas 324 y 325.

⁷⁸ *Ídem*.

⁷⁹ **Artículo 134.**

1. Con base en el Padrón Electoral, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores expedirá, en su caso, las credenciales para votar.

credencial.

Esto, pues funcionalmente se llega a la conclusión de que el requisito de encontrarse inscrito en el padrón electoral, tan solo es para ejercer el derecho político-electoral de una persona a votar, sin que por ello deba negarse la efectividad del derecho humano a su identidad, mismo que puede salvaguardarse mediante la expedición de una credencial con una finalidad claramente delimitada – identificación– impidiendo mediante la actividad institucional que dicho documento pueda ser utilizado para ejercer el sufragio o para ser votado; estos últimos, elementos sustanciales de los derechos políticos.

Al efecto, es destacable –como en la propuesta se realiza– hacer una interpretación de estas normas bajo el principio constitucional en favor de la persona, para concluir que la credencial efectivamente puede expedirse para fines de identificación a pesar de que el solicitante se encuentre suspendido en el goce de sus derechos políticos, pues con ella se garantiza su derecho a la identidad.

De ahí mi conformidad con la propuesta.

Cabe mencionar que la Suprema Corte ha sostenido que los derechos fundamentales gozan de una doble cualidad dentro del ordenamiento jurídico mexicano, ya que comparten una función subjetiva y objetiva.

Para el Máximo Tribunal, la función subjetiva implica la conformación de los derechos fundamentales como derechos públicos subjetivos, constituyéndose como inmunidades oponibles en relaciones de desigualdad formal, esto es, en relaciones con el Estado.

Por otro lado, ha sostenido que dada su configuración normativa más abstracta y general, los derechos fundamentales tienen una función objetiva, en virtud de la cual unifican, identifican e integran en un sistema jurídico determinado, a las restantes normas que

cumplen funciones más específicas.

De tal suerte que, para la Suprema Corte, es por la concepción de los derechos fundamentales como normas objetivas, que los mismos permean en el resto de componentes del sistema jurídico, orientando e inspirando normas e instituciones pertenecientes al mismo.

Esto de conformidad con la jurisprudencia 1a./J. 43/2016 (10a.), de la Primera Sala, cuyo rubro es “**DERECHOS FUNDAMENTALES. SU DIMENSIÓN SUBJETIVA Y OBJETIVA.**”⁸⁰.

Lo anterior hace patente la obligación que tiene esta Sala Regional, como tribunal constitucional especializado en la materia electoral de armonizar las normas a través de un ejercicio interpretativo funcional tal como en la sentencia se desarrolla y así comprender que si un documento tiene un objetivo primordial, también puede servir de base para el desarrollo de otros derechos.

IV. Diferencias claras entre los diversos precedentes.

Es de precisar que la presente determinación no encuentra disenso con lo considerado por esta Sala Regional en la resolución del diverso juicio de la ciudadanía **SCM-JDC-1055/2019**, en el que de igual manera la parte actora solicitó la entrega de su credencial, puesto que, en aquel caso, el enjuiciante –en realidad– no invocó el derecho a la identidad ni la defensa de ese derecho fundamental, el cual constituye la base esencial que sustenta el análisis de la presente determinación; ni tampoco realizó algún desarrollo respecto de las razones por las que ese derecho debía ser protegido de manera específica.

Por su parte, encuentro también una diferencia sustancial entre este asunto y aquel resuelto por la Sala Superior en el diverso juicio de la ciudadanía **SUP-JDC-84/2019 y acumulado**.

⁸⁰ Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Primera Sala, Libro 34, Septiembre de 2016, Tomo I, página 333.

Si bien dicha autoridad federal refirió en su sentencia que el Instituto Nacional Electoral no tiene facultad alguna con relación a la tutela del derecho a la identidad ni obligación de subrogarse en el Registro Nacional de Población, así como que la credencial para votar no tiene por qué ser el documento que garantice el derecho a la identidad, debe destacarse que tales argumentos, en realidad y conforme al contexto de la determinación asumida por la Sala Superior, fueron para efecto de dejar en claro que **la inclusión de un nuevo elemento de identidad en el modelo de la credencial para votar**, como lo es la etnia indígena a la que pertenece la persona que es poseedora de dicho documento electoral, no cabe en el diseño funcional y operativo para el cual fue creada la credencial para votar, pues este instrumento electoral, tal como lo sostuvo en su sentencia, **no puede ser el medio para identificar la pertenencia a una comunidad indígena de las personas**, pues la matriculación de quienes integran dichas comunidades y pueblos no corresponde al Instituto Nacional Electoral, sino exclusivamente al Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas.

En contraste a ello, en el asunto que resuelve esta Sala Regional, no se busca la inclusión de un nuevo elemento de identidad en el modelo de la credencial para votar, **sino solamente su entrega para efectos de que la persona que la solicita pueda identificarse con ella**, a pesar de encontrarse suspendida en el ejercicio de sus derechos políticos, situación que no constituyó el tema a analizar por parte de la Sala Superior.

V. Efectos generales de la determinación.

Finalmente, comparto en todos sus términos que esta Sala Regional ordene a la autoridad electoral nacional entregar al actor su credencial para votar como medio de identificación, sin que ello implique una rehabilitación de sus derechos políticos.

Y, asimismo, acompañe desde luego que se determine vincular a los

distintos órganos de la autoridad electoral para que se implementen medidas en los módulos de atención ciudadana que permitan garantizar el derecho a la identidad de las personas suspendidas en sus derechos políticos, y que, incluso, ello se difunda de frente a las autoridades correspondientes, a efecto de que las personas en dicha situación puedan ejercer, de acuerdo al cumplimiento que hagan de las normas correspondientes, su derecho a la identidad, en su vertiente de obtener un medio de identificación oficial.

Son estas razones las que me llevan a formular el presente voto.

MAGISTRADO

JOSÉ LUIS CEBALLOS DAZA