

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-REC-877/2014

ACTOR: EDGAR ADÁN GUERRERO
CÁRDENAS

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

MAGISTRADO PONENTE:
SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR

SECRETARIO: OMAR ESPINOZA
HOYO

México, Distrito Federal, a tres de diciembre de dos mil catorce.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta **SENTENCIA** en el recurso de reconsideración al rubro indicado, en el sentido de **CONFIRMAR** el fallo emitido por la Sala Regional Distrito Federal, en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SDF-JDC-303/2014, con base en los antecedentes y consideraciones siguientes.

I. ANTECEDENTES

De la narración de los hechos que el recurrente hizo en su demanda, así como de las constancias que obran en autos, se advierte, en lo que interesa, lo siguiente:

1. Solicitud de reposición de credencial de elector. El recurrente afirma que el seis de noviembre de dos mil trece, acudió a un módulo para tramitar la reposición de su credencial de elector, por haber extraviado la que se le había expedido; manifiesta que inició el trámite correspondiente, pero que lo suspendió cuando se le indicó que era necesario tomarle las huellas dactilares de los diez dedos.

2. Petición al Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores del entonces Instituto Federal Electoral. El siete de noviembre de dos mil trece el recurrente presentó un escrito al Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores del entonces Instituto Federal Electoral, en el que le hizo saber lo narrado en el punto que antecede y le pidió que le expidiera su credencial de elector, manifestando su acuerdo en digitalizar la huella dactilar de su dedo pulgar derecho, no así las del resto de los dedos, en tanto que, desde su punto de vista, el legislador no expuso de manera objetiva, proporcional y razonable la finalidad de que se digitalicen las huellas de todos los dedos, habida cuenta que, al votar únicamente se utiliza uno de los dedos pulgares para identificar al sufragante, e inclusive la credencial de elector sólo contiene una imagen de la huella dactilar.

El ahora recurrente agregó que se limita el ejercicio de su derecho al voto, porque para la emisión de la credencial de

elector, se exige la toma de las diez huellas dactilares, por lo que al no otorgar su consentimiento para la digitalización de todas las huellas dactilares, no obtendrá dicha credencial y carecerá del documento indispensable para el ejercicio del voto. Por tanto, le pidió al citado director ejecutivo “ejercer control de convencionalidad dentro del ámbito de sus facultades”.

3. Respuesta a tal solicitud. Mediante oficio número INE/DERFE/STN/3340/2014, de veintitrés de mayo de dos mil catorce, el Secretario Técnico Normativo de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores dio respuesta a tal solicitud, exponiéndole al peticionario las razones y fundamentos del por qué era indispensable que los ciudadanos proporcionaran sus diez huellas dactilares para obtener su credencial de elector, invitándolo para que acudiera a un módulo de atención ciudadana a realizar el trámite correspondiente.

4. Juicio ciudadano. Inconforme con dicha respuesta, Edgar Adán Guerrero Cárdenas la impugnó mediante juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, en el que, entre otras cosas, solicitó la inaplicación del artículo 179, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

La Sala Regional Distrito Federal conoció de dicho medio de impugnación, registrándolo con la clave SDF-JDC-303/2014; en su oportunidad dictó sentencia en la que calificó como infundados los agravios y, en lo conducente, determinó que era improcedente inaplicar la norma cuestionada.

5. Recurso de reconsideración. En contra de tal sentencia, Edgar Adán Guerrero Cárdenas interpuso el presente recurso de reconsideración.

6. Trámite y sustanciación: En su oportunidad, el Magistrado Presidente de este órgano jurisdiccional acordó integrar el expediente **SUP-REC-877/2014** y turnarlo a la ponencia del Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar, para los efectos establecidos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

II. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el presente asunto, en términos de los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción X, y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 4 y 64 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por ser un recurso de reconsideración interpuesto para controvertir una sentencia dictada por la Sala Regional Distrito Federal de este Tribunal Electoral.

2. ESTUDIO DE PROCEDENCIA

Se tienen por satisfechos los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8, 9, 13, párrafo 1, inciso b), 61, párrafo 1, inciso b), 62, párrafo 1, inciso a), fracciones III y IV, 63, 65, y 66 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en los términos siguientes:

2. 1. Forma: El recurso se presentó por escrito ante la autoridad responsable; en él se hace constar el nombre del recurrente; se identifica el acto impugnado; se enuncian los hechos y agravios en los que se basa la impugnación, así como los preceptos presuntamente violados; por último, consta de la firma autógrafa de impugnante.

2. 2. Oportunidad: El medio de impugnación se presentó dentro del plazo legal.

En efecto, la sentencia impugnada fue notificada al recurrente el veintiséis de junio del año en curso; por tanto, el plazo para interponer el presente recurso inició el veintisiete de junio de dos mil catorce y concluyó el primero de julio posterior, en tanto que, no deben contarse los días veintiocho y veintinueve de junio, por haber sido sábado y domingo, respectivamente y, por ende, inhábiles por disposición legal.

Ahora bien, de autos se desprende que el presente recurso de reconsideración fue interpuesto el primero de julio de dos mil catorce, esto es, dentro del plazo legal de tres días, por lo que su presentación fue oportuna.

2. 3. Legitimación e interés jurídico: El recurrente está legitimado, ya que es un ciudadano que acude por su propio derecho, alegando la violación de sus derechos político-electorales; y tiene interés jurídico, en virtud de que la sentencia que controvierte no acogió sus pretensiones jurídicas.

2. 4. Definitividad: Se cumple con este requisito, ya que la sentencia combatida se emitió dentro de un juicio de la competencia de una Sala Regional, respecto de la cual no procede algún otro medio de impugnación.

2.5. Presupuesto específico. Se satisface este requisito, por lo siguiente. En la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral se establece que el recurso de reconsideración procede para impugnar las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales cuando se haya determinado la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución.

En cuanto a tal supuesto de procedencia, esta Sala Superior ha establecido diversos criterios interpretativos a fin de potenciar el acceso a la jurisdicción de los justiciables en los recursos de reconsideración. En ese sentido, este Tribunal ha estimado que el recurso es procedente, entre otros supuestos, en aquellos casos en los que se aduce un indebido estudio sobre la constitucionalidad de normas legales impugnadas con motivo de su acto de aplicación, tal como se desprende de la jurisprudencia 12/2014, de rubro: **RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE PARA IMPUGNAR SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES SI SE ADUCE**

INDEBIDO ANÁLISIS U OMISIÓN DE ESTUDIO SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS LEGALES IMPUGNADAS CON MOTIVO DE SU ACTO DE APLICACIÓN.

En el caso, del escrito de demanda se advierte que el recurrente aduce que la responsable llevó a cabo un indebido análisis de la constitucionalidad de la norma impugnada con motivo de su aplicación; en consecuencia, se cumple con el citado supuesto específico de procedibilidad, porque es cuestión del fondo del asunto, determinar si se demuestra o no el incorrecto estudio que se alega, de tal manera que la sentencia impugnada, en el aspecto señalado, debe someterse al control constitucional que ejerce este órgano jurisdiccional.

3. ESTUDIO DE FONDO.

3.1. ANTECEDENTES RELEVANTES

Para mayor claridad, conviene mencionar los antecedentes que interesan en cuanto al fondo de la controversia.

En su demanda de juicio ciudadano, el entonces actor solicitó a la Sala Regional que autorizara su incorporación o reincorporación al padrón electoral y la expedición de su credencial de elector, con la digitalización de la huella del dedo índice de su mano derecha, para lo cual expresó los agravios que a su derecho convino y, en lo que al caso importa, pidió la no aplicación del artículo 179, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, particularmente de

la parte que establece “(...) *huellas dactilares* (...)”, con base en los argumentos siguientes:

a) Para sufragar, es necesario contar con la credencial de elector, de manera que al no dar su consentimiento para registrar sus diez huellas dactilares y sólo otorgarlo en relación al dedo índice de su mano derecha, se afecta su derecho al voto, en virtud de que no se le incorporará o reincorporará al padrón electoral, ni se le expedirá su credencial de elector.

b) El artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece los “límites a dichos derechos, mismos que serán regulados por la legislación de cada Estado”, sin que prevea que los pueda limitar a través del registro o digitalización de las diez huellas dactilares de los ciudadanos.

La responsable dictó sentencia en la que calificó como infundados los agravios y, en lo conducente, determinó que era improcedente inaplicar la norma cuestionada, al considerar que tanto ésta como el artículo 180, párrafo 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que preveían el requisito de asentar las huellas dactilares al solicitar un trámite registral, resultan idóneos, pues son acordes con los objetivos de contar con un padrón electoral actualizado y confiable al tener información veraz y fidedigna; son necesarios, porque con ello evitan principalmente tres aspectos fundamentales: primero, que los ciudadanos se encuentren en situaciones de excepción en la aplicación de normas; segundo, que existan inconsistencias en la base de datos del registro y, tercero, que un ciudadano pueda contar con más de una credencial.

Asimismo, la Sala Regional consideró que la medida era proporcional, ya que la imposición del citado requisito cumplía de manera racional con los objetivos de la norma, porque el plasmar las diez huellas digitales, no causaba algún perjuicio al ciudadano, pues atiende al objetivo de contar con un registro cada vez más actualizado y confiable, al contener información veraz y fidedigna, teniendo como consecuencia razonable que el efecto de la exigencia de marras, conlleva resultados más benéficos que negativos para la población.

Por tanto, la responsable estableció que la captura de las diez huellas, es un requisito que ningún perjuicio deparaba a los ciudadanos, ni producía molestia, y si fuera el caso, ello se justificaría si se toman en consideración los objetivos que se persiguen, y que conforme al control de convencionalidad, si bien toda autoridad tiene la obligación de adoptar la interpretación más favorable al derecho humano de que se trata, en la especie, el cuerpo normativo aplicado en su conjunto y “a la luz del apego a los derechos humanos en su conjunto”, los preceptos cuestionados cumplen con los principios de idoneidad, necesidad y de proporcionalidad, por lo que la Sala Regional arribó a la convicción de que se trataba de un mecanismo de seguridad, armonizado con el sistema de normas aplicable, razón por la cual no procedía la no aplicación normativa señalada.

La Sala Regional estimó que de acoger la pretensión del actor y no aplicar los citados preceptos legales, provocaría la posibilidad de que el accionante fuera objeto, en principio, de un

régimen de excepción distinto del aplicable al resto de los ciudadanos, lo cual sería injustificado, en tanto que la información relativa a su persona, no se encontraría asentada de manera íntegra en la base de datos de la autoridad responsable, lo que de suyo sería una inconsistencia que alteraría la fiabilidad, y eventualmente podría provocar que se permitiera a un ciudadano, tramitar y poseer diversas credenciales para votar, lo que generaría un perjuicio a los procesos electorales y sus resultados, al vulnerarse los principios rectores de la función electoral incorporados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3.2. Síntesis de agravios en el recurso de reconsideración.

El recurrente aduce, en síntesis, que:

a) El estado mexicano, de conformidad con el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sólo puede reglamentar los derechos previstos por dicho precepto, entre ellos los políticos, únicamente por cuestiones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o por condena por juez competente en proceso penal, por lo que por ninguna razón distinta a las mencionadas, puede limitarse el derecho a votar.

b) Para considerar válida la restricción a un derecho fundamental, se requiere que tenga fundamento directo en la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, porque sólo ésta puede establecer restricciones a los derechos fundamentales, así como que sea necesaria y proporcional;

ahora bien, la obtención de la credencial de elector, que es un documento indispensable para votar, está condicionada, de conformidad con los artículos 179 y 184 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a que en la solicitud correspondiente consten las huellas digitales del interesado, el cual es un requisito no previsto en la Ley fundamental, lo que obstaculiza el derecho humano de votar y ser votado, habida cuenta que si bien este derecho puede ser reglamentado, las reglas que lo regulen, únicamente pueden establecer limitantes o restricciones que tengan fundamento en la Constitución federal.

c) De acuerdo con el Instituto Federal de Acceso a la Información, “tomando la experiencia de otras cédulas expedidas en el mundo”, una sola huella dactilar generaría noventa y nueve por ciento de confiabilidad, por lo que resulta inconstitucional la toma de diez huellas dactilares.

d) Del artículo 41 constitucional se infiere que la ley determinará las facultades del Instituto Nacional Electoral para formar el padrón electoral, “sin que establezca un parámetro para establecer restricciones de manera expresa al derecho humano de votar y ser votado”.

3.3. Precisión de la controversia jurídica.

La controversia jurídica del presente asunto consiste en determinar si las normas cuestionadas —artículos 179, párrafo 1, y 184, párrafo 1, inciso g), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales —, al prever que las

y los ciudadanos deben hacer constar sus huellas dactilares en su solicitud de incorporación al padrón electoral, para que con base en ella se le expida su credencial para votar, establecen una restricción inconstitucional por no estar prevista en la Carta Magna, e inconvencional porque el asentar las huellas dactilares, no se trata de alguno de los motivos por los que se puede reglamentar el ejercicio del derecho a votar y ser votado, previstas en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

No pasa desapercibido que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales fue abrogado; empero, a pesar de ello, procede el estudio de la porción normativa cuestionada, en virtud de que el requisito de que consten las huellas dactilares del solicitante en la solicitud de incorporación al padrón electoral, que es lo que controvierte el recurrente, se reiteró en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, por lo que la necesidad de estampar las huellas dactilares continúa vigente, motivo por el cual es necesario el estudio de su constitucionalidad y convencionalidad, a la luz de los agravios hechos valer, para determinar su aplicabilidad o no al actor y con ello dar certeza jurídica.

En efecto, el numeral 179 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, disponía lo siguiente:

Artículo 179.

1. **Para la incorporación al padrón electoral se requerirá solicitud individual en que consten** firma, **huellas dactilares** y fotografía del ciudadano, en los términos del artículo 184 del presente Código.

...

Artículo 184

1. La solicitud de incorporación al catálogo general de electores podrá servir para la inscripción de los ciudadanos en el padrón electoral; se hará en formas individuales en las que se asentarán los siguientes datos:

...

g) Firma y, en su caso, **huellas dactilares** y fotografía del solicitante.

Por su parte, el numeral 135 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales estatuye lo que a continuación se transcribe:

Artículo 135.

1. **Para la incorporación al Padrón Electoral se requerirá solicitud individual en que consten** firma, **huellas dactilares** y fotografía del ciudadano, en los términos del artículo 140 de la presente Ley. Cuando se trate de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, el Instituto y los Organismos Públicos Locales brindarán las facilidades para que la recepción de la firma y **las huellas dactilares** se haga desde el extranjero.

...

Artículo 136.

1. Los ciudadanos tendrán la obligación de acudir a las oficinas o módulos que determine el Instituto, a fin de solicitar y obtener su credencial para votar con fotografía.

...

3. En todos los casos, al solicitar un trámite registral, el interesado deberá asentar su firma y **huellas dactilares** en el formato respectivo.

Artículo 140.

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

...

g) Firma y, en su caso, **huellas dactilares** y fotografía del solicitante.

Como se ve, el requisito de estampar huellas digitales en la solicitud de incorporación al padrón electoral, se reiteró en la legislación electoral actualmente vigente; por tanto, debe procederse al estudio de las cuestiones de constitucionalidad e inconvencionalidad planteadas.

3.4. Consideraciones de esta Sala Superior.

3.4.1. Estudio de los motivos de inconformidad sintetizados en el inciso a).

La Sala responsable no estudió el argumento de convencionalidad argüido por el inconforme y éste, ante esta instancia, insiste en que las normas cuestionadas son contrarias a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH); por tanto, se procederá al estudio de los argumentos atinentes.

Son infundados los motivos de inconformidad en los que el recurrente alega que el estado mexicano, de conformidad con el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), sólo puede reglamentar los derechos previstos por dicho precepto, entre ellos los políticos, únicamente por cuestiones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o por condena por juez competente en proceso penal, por lo que por ninguna razón distinta a las mencionadas, puede limitarse el derecho a votar.

Lo infundado de dichos agravios radica en que el párrafo 2 del artículo 23 de la CADH, debe interpretarse armónicamente con el párrafo 1 del propio precepto y con los demás artículos de la propia CADH, lo cual permite arribar a la conclusión de que no es posible que el sistema electoral que establezca un Estado como México, sólo pueda reglamentar los aspectos previstos en el citado párrafo 2, dado que los países, en las leyes que regulen sus sistemas electorales, deben establecer un complejo número de condiciones y formalidades que hagan posible el ejercicio de votar y ser votado, con única salvedad de que no impliquen una restricción indebida a los derechos humanos.

En efecto, el artículo 23 de la CADH debe ser interpretado armónicamente con el párrafo 1 del propio precepto y con el resto de normas de la Convención, así como los principios básicos que la inspiran, tal como lo estableció la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el caso *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*¹.

El párrafo 1 de ese precepto reconoce a todas las personas los derechos de: I) participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; II) votar y ser votados en elecciones periódicas y auténticas, por medio de sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de las y los electores; III) tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

¹ Corte IDH, Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos, Sentencia de 6 de agosto de 2008 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 153

El párrafo 2 del artículo 23 de la Convención Americana estatuye que la ley puede reglamentar el ejercicio y las oportunidades a esos derechos, en razón de la edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

Así, al determinar el artículo 23, párrafo 1, de la CADH que el derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos puede ejercerse directamente o por medio de representantes libremente elegidos, se impone al Estado una obligación positiva, que se manifiesta con una obligación de hacer, consistente en el diseño de un sistema que permita que se elijan representantes para que conduzcan los asuntos públicos, por lo que para que los derechos políticos puedan ser ejercidos, la ley necesariamente tiene que estatuir condiciones y formalidades que van más allá de las cuestiones que pueden reglamentarse respecto de esos derechos, aspectos previstos en el párrafo 2 de dicho precepto.

Por tanto, tales aspectos deben considerarse como condiciones habilitantes que la ley puede imponer para ejercer los derechos políticos, siempre y cuando no sean desproporcionados o irrazonables (por ejemplo, una edad mínima, determinado tiempo de residencia en un lugar, etcétera), con la finalidad de evitar la discriminación contra las personas en el ejercicio de sus derechos políticos, como podría ser, *verbigracia*, por razones de creencias religiosas, género, situación económica, etcétera, pero no pueden constituir las únicas cuestiones que pueden regular las leyes electorales.

En ese sentido se pronunció la Corte IDH en el *Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*², al establecer:

156. Además de lo anteriormente mencionado, el artículo 23 convencional impone al Estado ciertas obligaciones específicas. Desde el momento en que el artículo 23.1 establece que el derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos puede ejercerse directamente o por medio de representantes libremente elegidos, se impone al Estado una obligación positiva, que se manifiesta con una obligación de hacer, de realizar ciertas acciones o conductas, de adoptar medidas, que se derivan de la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos de las personas sujetas a su jurisdicción (artículo 1.1 de la Convención) y de la obligación general de adoptar medidas en el derecho interno (artículo 2 de la Convención).

157. Esta obligación positiva consiste en el diseño de un sistema que permita que se elijan representantes para que conduzcan los asuntos públicos. En efecto, para que los derechos políticos puedan ser ejercidos, la ley necesariamente tiene que establecer regulaciones que van más allá de aquellas que se relacionan con ciertos límites del Estado para restringir esos derechos, establecidos en el artículo 23.2 de la Convención. Los Estados deben organizar los sistemas electorales y establecer un complejo número de condiciones y formalidades para que sea posible el ejercicio del derecho a votar y ser votado.

...

161. Como se desprende de lo anterior, la Corte estima que no es posible aplicar al sistema electoral que se establezca en un Estado solamente las limitaciones del párrafo 2 del artículo 23 de la Convención Americana.

...

En ese sentido, al ser inexacto que México sólo puede reglamentar los derechos políticos por los aspectos a que se refiere el párrafo 2, del artículo 23, de la CADH, ello torna infundados los agravios de que se trata.

² Corte IDH, *Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*. Sentencia de 6 de agosto de 2008 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 156, 157 y 161.

3.4.2. Estudio de los motivos de inconformidad sintetizados en los incisos b), c) y d).

Esta Sala Superior considera **infundados** los agravios resumidos en los incisos b), c) y d), ya que ordinariamente las cargas jurídicas establecidas en la ley a cargo de la ciudadanía, no deben considerarse inconstitucionales por el sólo hecho de que no estén expresamente previstas en la Carta Magna, pues merecerán ese calificativo, si resultan arbitrarias por no encontrarse respaldadas en algún derecho, valor o principio que autorice la existencia de dicha carga, o cuando no son idóneas, necesarias y proporcionales, supuesto en el cual no se encuentra la carga jurídica de asentar las diez huellas dactilares en la solicitud de incorporación al padrón electoral, en razón de que tal carga encuentra sustento en el principio de certeza en materia electoral, previsto en el artículo 41 constitucional; además, es idónea, necesaria y proporcional.

Para arribar a la anotada conclusión, se tiene presente que la doctrina ha clasificado a las normas constitucionales, de acuerdo a su capacidad de aplicarse o no directamente ante la falta de desarrollo legislativo; entre otras, se ha establecido la distinción entre normas constitucionales de eficacia directa e indirecta.

- **Normas constitucionales de eficacia directa** son aquéllas cuya estructura es suficientemente completa para poder servir de regla en casos concretos, o que por su naturaleza y formulación, ofrecen aplicabilidad y funcionamiento inmediato y directo, sin necesidad de ser reglamentadas por otra norma.

Esa clase de normas se caracterizan porque desde su entrada en vigor, producen todos sus efectos, o bien, tienen la posibilidad de producirlos, actualizando todos los efectos previstos por el constituyente.

Es de advertir que la eficacia directa de la norma constitucional, no impide que sea susceptible de ulterior desarrollo, por ejemplo, que se detalle por el legislador ordinario mediante la emisión de la ley reglamentaria correspondiente.

● **Normas constitucionales de eficacia indirecta** son aquéllas cuya estructura no es lo suficientemente completa, de manera que pueda servir como regla de casos concretos, por lo que para su operatividad requiere de una posterior intervención normativa por parte de las fuentes subordinadas.

La gran diferencia entre las normas de eficacia directa con las de eficacia indirecta, estriba precisamente en que éstas solo podrán producir sus consecuencias jurídicas previstas, sí y solo sí, son desarrolladas mediante la actividad posterior por parte de fuentes subordinadas, lo cual no sucede con las primeras, las cuales podrán regular situaciones jurídicas concretas, sin que para ello sea indispensable un ulterior desarrollo.

Los derechos políticos, por su propia naturaleza, como se señaló, requieren de un entramado institucional que les dé eficacia, que determinen los requisitos y formalidades que hagan posible el ejercicio del derecho a votar y ser votado, estableciendo quienes pueden votar, ser votados, la manera en

que deben desarrollarse las campañas electorales, cómo deben emitirse y contarse los votos, etcétera.

Así, el artículo 35 constitucional, que prevé el derecho de votar y ser votado, es una norma de eficacia indirecta, en razón de que necesita de normas secundarias que siguiendo los mandatos y principios emanados de la Constitución General de la República, por ejemplo, de los artículos 35, 41 y 134 constitucionales, regulen los registros de electores, los partidos políticos, las campañas, los centros de votación, etcétera.

Tocante al tema que nos ocupa, cabe decir que el artículo 41 constitucional vigente hasta febrero de dos mil catorce, disponía que la organización de las elecciones federales era una función estatal que se realizaba a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, en cuyo ejercicio la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serían principios rectores; asimismo, dicho Instituto tenía a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determinara la ley, las actividades relativas al padrón y lista de electores, así como la impresión de materiales electorales.

El artículo 41 de la Carta Magna actualmente en vigor, reiteró dichos principios rectores de la función electoral, agregando el de máxima publicidad; igualmente, al Instituto Nacional Electoral, que sustituyó al Instituto Federal Electoral, le atribuyó las actividades concernientes al padrón y la lista de electores.

A la función registral electoral, esta Sala Superior la ha considerado uno de los pilares fundamentales de la celebración de elecciones periódicas y auténticas³.

En el mismo sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el Registro Federal de Electores, las listas nominales y las credenciales para votar con fotografía, deben estar investidos de los principios de certeza, legalidad y objetividad, porque constituyen las bases para la organización de los procedimientos electorales y la emisión del sufragio universal, libre, secreto y directo. Lo anterior se desprende de jurisprudencia sustentada por la Primera Sala del Alto Tribunal, que a continuación se transcribe⁴.

DELITOS ELECTORALES. LA CONDUCTA DEL CIUDADANO CONSISTENTE EN PROPORCIONAR, CON CONOCIMIENTO DE QUE ES FALSO, UN NUEVO DOMICILIO A LA AUTORIDAD, LA CUAL OMITE VERIFICAR SU AUTENTICIDAD, ACTUALIZA LA CONDICIÓN NECESARIA PARA QUE SE PRODUZCA LA ALTERACIÓN DEL REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 411 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL. Si se toma en consideración, por un lado, que en términos de lo dispuesto en el artículo 411 del Código Penal Federal a quien por cualquier medio altere o participe en la alteración del Registro Federal de Electores, de los listados nominales o en la expedición ilícita de credenciales para votar se le impondrá una pena de setenta a doscientos días multa y prisión de tres a siete años y, por otro, que el verbo alterar significa cambiar la esencia o forma de una cosa, se colige que si un ciudadano proporciona a la autoridad electoral correspondiente, mediante solicitud en la que consta su firma, huella digital y fotografía, conforme lo ordenado en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, un nuevo domicilio con conocimiento de ser un dato falso, y la citada autoridad es omisa en verificarlo, con ese actuar culpable del ciudadano se establece una de las condiciones necesarias para que se

³ Así se estableció en la sentencia dictada al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-182/2013.

⁴ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, correspondiente a noviembre de 2001, página 10.

produzca el resultado típico a que hace alusión el precepto mencionado. Lo anterior es así, con independencia de que, de acuerdo a lo establecido en los artículos 135, 138, 140, 141, 142, 143, 144, inciso 6 y 145 del código electoral invocado, materialmente sea a los funcionarios electorales a quienes corresponda la formación, incorporación de datos y vigilancia de su veracidad ante el Registro Federal Electoral, la elaboración del Padrón Electoral, la expedición de las credenciales para votar y la integración de las listas nominales, pues tal circunstancia no excluye de responsabilidad al ciudadano quien, al aportar datos falsos a la autoridad electoral, participó en la alteración de dicho registro, actualizándose de esta manera el nexo causal entre la acción del ciudadano y el resultado material, previsto y sancionado por el mencionado artículo 411. Además, al asentarse en **el Registro Federal de Electores, listas nominales y credenciales para votar con fotografía**, un domicilio falso, proporcionado con pleno conocimiento de esta circunstancia, es indudable que se lesionan **los principios de certeza, legalidad y objetividad, de los que deben estar investidos esos instrumentos electorales, pues constituyen las bases para la organización de los procedimientos electorales y la emisión del sufragio universal, libre, secreto y directo.**

Con base en el padrón electoral, la autoridad correspondiente emite las credenciales para votar; para la incorporación al padrón se requiere solicitud individual en que consten firma, huellas dactilares y fotografía del ciudadano o de la ciudadana.

La finalidad de la tecnología para la obtención de huellas digitales, es identificar a través de éstas a las personas, certificando la autenticidad de las y los ciudadanos de manera única e inconfundible por medio de un dispositivo electrónico que captura las huellas digitales y de un programa que realiza la verificación, por lo que dados los avances tecnológicos, constituye una herramienta importante en la tarea de identificar a las personas y, por ende, en la labor registral del órgano electoral administrativo, regida, entre otros, por los principios de objetividad y certeza.

La autoridad primigeniamente responsable, al rendir su informe circunstanciado ante la Sala Regional, manifestó, en lo que interesa, lo siguiente:

...

5.- Cabe señalar, que anteriormente se capturaban dos huellas dactilares de los ciudadanos, no obstante ello, continuaban presentándose casos de duplicidad y datos personales irregulares; por tal motivo esta Dirección Ejecutiva y con la finalidad de contar con un Padrón Electoral más auténtico y confiable, implementó la captura de las diez huellas digitales de los ciudadanos al momento en que estos solicitan la expedición de su credencial para votar.

6.- En virtud de lo anterior, a partir de julio de 2012 y de acuerdo con el Manual para Operación del Módulo de Atención Ciudadana, tomo I, julio de 2012, se inició la captura de las diez huellas de los ciudadanos en el SIIRFE-MAC; esto atendiendo además de (sic) a la obligación de mantener actualizado el padrón electoral, a que este Instituto Nacional Electoral ha buscado evitar que se presenten casos de duplicados y datos irregulares dentro de los registros que realiza, situación a la que sirve la captura de las diez huellas dactilares de los ciudadanos, en lugar de una o dos, ya que se tiene una mayor certeza del resultado obtenido.

De lo expuesto se desprende que la carga jurídica impuesta a las personas para que estampen sus huellas dactilares en la solicitud de incorporación al padrón electoral, obedece a que es uno de los medios con los que se pretende evitar registros duplicados, verificando antes de iniciar el trámite correspondiente, que quien lo solicite, no cuente con un registro anterior con datos diversos o bien sobre los registros que ya constan en el padrón electoral, con lo que se busca que el padrón electoral sea más auténtico y confiable, dotándolo de certeza.

Por tanto, puede decirse que esa carga jurídica, a pesar de que no se encuentra prevista expresamente en la Carta Magna, encuentra su fundamento en el principio de certeza, rector de la materia electoral, de conformidad con el artículo 41 constitucional.

Además, la disposición cuestionada pasa el test de proporcionalidad.

En efecto, el juicio de proporcionalidad está compuesto de los siguientes componentes:

1. Fin legítimo: la medida legislativa bajo escrutinio debe tener un fin o propósito constitucionalmente legítimo.

2. Idoneidad (vinculo racional): toda interferencia de los derechos fundamentales debe ser idónea o adecuada para contribuir a alcanzar un fin constitucionalmente legítimo, en el entendido de que éste debe ser imperativo.

3. Necesidad: toda limitación de los derechos fundamentales debe realizarse a través de la medida más favorable (o menos restrictiva) para el derecho intervenido de entre todas las medidas que revistan la misma idoneidad para alcanzar el objeto pretendido. En particular, este principio requiere que de dos medios igualmente idóneos o adecuados, debe escogerse el más benigno con el derecho fundamental afectado.

4. Proporcionalidad (en sentido estricto): la importancia del objetivo perseguido por el legislador debe estar en una

relación adecuada con el derecho fundamental intervenido. El medio debe ser proporcional a dicho fin y no producir efectos desmesurados o desproporcionados para otros bienes y derechos constitucionalmente tutelados.

Cada uno de los referidos principios constituye una condición necesaria y, en su conjunto, constituyen una condición suficiente del juicio de proporcionalidad, de forma tal que si una medida legislativa no cumple con alguno de los principios, entonces no supera el test⁵.

El **fin legítimo** lo cumple, en tanto que, como se explicó, la carga jurídica de que quien solicita su inscripción al padrón electoral estampe sus huellas dactilares en la solicitud correspondiente, tiene como fin evitar registros duplicados para que el padrón electoral sea más auténtico y confiable, dotándolo de certeza, principio que rige la materia electoral, de conformidad con el artículo 41 constitucional.

Es **idóneo**, porque la carga jurídica de que quien solicita su incorporación al padrón electoral estampe sus huellas dactilares en la solicitud correspondiente, contribuye a alcanzar la certeza del padrón electoral, pues con el apoyo de instrumentos tecnológicos se evita, en la mayor medida posible, registros duplicados.

⁵ Esta Sala Superior, en diversos precedentes, por ejemplo, en el juicio ciudadano SUP-JDC-3234/2012, resuelto por unanimidad de votos, al analizar la constitucionalidad y convencionalidad de normas, ha analizado tales componentes, es decir, fin legítimo, idoneidad y necesidad de la medida y proporcionalidad en sentido estricto.

Es **necesario**, porque no se advierte en el caso, una carga jurídica más favorable o menos restrictiva para alcanzar el objeto pretendido. habida cuenta que, si bien

No pasa desapercibido que el recurrente aduce (aunque sin demostrar), que estampar una sola huella digital genera el noventa y nueve por ciento (99%) de confiabilidad, sin embargo, omite alegar y acreditar que tal parámetro constituya la misma o mayor confiabilidad de la que se pudiera alcanzar si se estamparan las diez huellas dactilares.; carga de la prueba que le corresponde al recurrente, de conformidad con el artículo 15, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que establece que el que afirma está obligado a probar, la cual incumplió el recurrente.

No pasa desapercibido que En efecto, en el presente recurso de reconsideración, al hacer referencia a que estampar una sola huella digital genera el noventa y nueve por ciento (99%) de confiabilidad, el impugnante cita a pie de página la siguiente dirección electrónica:
<http://mexico.cnn.com/nacional/2011/01/20/el-gobierno-federal-podra-tomar-imagenes-del-iris-para-cedula-de-identidad>.

Al respecto, el Magistrado instructor ordenó que se revisara dicho sitio electrónico y que se diera fe de lo que se observara.

Al abrir dicha dirección electrónica, se observa que se trata de una noticia, cuyo texto a continuación se transcribe:

El gobierno federal podrá tomar imágenes del iris para cédula de identidad.

A pesar de la controversia, un decreto avala al gobierno federal para comenzar la recolección de datos para el documento de identidad.

Jueves, 20 de enero de 2011 a las 10:13

(CNNMéxico) -Todo está listo para comenzar con la recolección de datos para la cédula de identidad. Incluida la imagen del iris, que tantas críticas ha levantado entre organismos autónomos. A partir de este jueves se aplicarán los cambios y adiciones al Reglamento de la Ley General de Población para iniciar con la expedición del documento.

El gobierno federal, a través de la Secretaría de Gobernación (Segob), encargada de la política interior de México, publicó este miércoles en el Diario Oficial de la Federación (DOF) un decreto que modifica el reglamento para conformar el Registro Nacional de Ciudadanos.

Según las reformas, quedarán inscritas en el Registro Nacional de Ciudadanos las personas que hayan cumplido 18 años. Los datos que lo integrarán serán el nombre completo, sexo, lugar y fecha de nacimiento, lugar y fecha de inscripción al registro, nombre completo y nacionalidades de los padres, acta de nacimiento, Clave Única de Registro de Población (CURP), fotografía, huellas dactilares, imagen del iris y firma del ciudadano.

El decreto avala el uso de la imagen del iris para la expedición de la cédula, lo que ha sido criticado por diversos organismos.

El Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) argumenta que tomando la experiencia de otras cédulas expedidas en el mundo, con incluir una sola huella dactilar, el documento tendría una confiabilidad del 99%. Además, asegura que no existe ningún documento oficial en el mundo que incluya la imagen del iris.

La Comisión Nacional de Derecho Humanos (CNDH) estudia si la recolección de tantos datos para la cédula viola de alguna manera las garantías individuales de los mexicanos.

Los menores de edad que quieran solicitar su cédula de identidad, también deberán registrar sus huellas dactilares y la imagen de su iris, establece el decreto.

El Instituto Federal Electoral (IFE) ha dicho que afectará a la democracia que los mexicanos tengan dos identificaciones oficiales y también ha rechazado que la cédula reemplace a la

credencial de elector, pues el gobierno federal no tiene acceso al padrón electoral.

El subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos de la Segob, Rene Martín Zenteno, aseguró que la cédula de identidad para mayores de 18 años se comenzaría a expedir "muy pronto", sin que ésta suplantara las funciones de la credencial de elector "que tiene sus propios fines".

Por lo pronto, la Secretaría de Gobernación anunció que iniciará con la expedición de la cédula entre los menores de edad que viven en Baja California, Colima, Chiapas, Guanajuato, Jalisco y Nuevo León.

El miércoles, el pleno de la Comisión Permanente exhortó al Ejecutivo a frenar el proyecto hasta que los legisladores tengan información suficiente para estudiarlo.

De lo reproducido se observa que se trata de una noticia del veinte de enero de dos mil once, por lo que no resulta admisible, dado que de conformidad con el artículo 63, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en los recursos de reconsideración no se podrán ofrecer pruebas, salvo en los casos extraordinarios de pruebas supervenientes, cuando éstas sean determinantes para que se acredite alguno de los presupuestos de recurso previstos en el artículo 62 de dicha ley.

Las pruebas supervenientes son aquéllas surgidas después del plazo legal en que deban aportarse, o que nacieron antes de que feneciera el mencionado término, pero que el oferente no pudo ofrecer o aportar por desconocerlas o por existir obstáculos que no estaba a su alcance superar.

De conformidad con el artículo 9, párrafo 1, inciso f), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia

Electoral, las pruebas deben ofrecerse y aportarse dentro de los plazos para la presentación de los medios de impugnación.

En el caso, el oficio primigeniamente reclamado fue notificado al impugnante el dos de junio de dos mil catorce, por lo que a partir del día siguiente contaba con cuatro días para ofrecer y aportar pruebas, por lo que si la noticia es del veinte de enero de dos mil once, entonces no surgió después de dicho plazo, razón por la cual tampoco se le puede considerar como un medio de prueba superveniente, sin que el actor alegue que no pudo ofrecerla o aportarla por desconocerla o por existir obstáculos que estaba fuera de su alcance superar, motivo por el cual dicha prueba no puede tomarse en cuenta al resolverse el presente asunto.

Sin embargo, incluso tomándola en cuenta para resolver, ningún beneficio le depara a su oferente porque en el mejor de los casos para éste, sólo sería un indicio de que el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IFAI) estableció de acuerdo con la experiencia de otras cédulas de identidad expedidas en el mundo, con incluir una sola huella dactilar, se obtiene una confiabilidad del noventa y nueve por ciento (99%), sin que ese indicio se encuentre corroborado con otro medio de convicción; además, ello ni siquiera sería un indicio de que ese parámetro sea igual o superior a si se obtienen las diez huellas dactilares.

En relación con lo anterior, esta Sala Superior destaca la recomendación que el IFAI hizo a la Secretaría de Gobernación (SG) el veintiocho de abril de dos mil diez, en relación con el

proyecto de implementación del Servicio Nacional de Identificación Personal y expedición de la Cédula de Identificación Ciudadana y Personal⁶.

De dicha recomendación se desprende, en lo conducente, que el IFAI consideró que la captura del iris de ambos ojos en adición a las diez dactilares, resultaba contraria al principio de proporcionalidad, en virtud de que existían estudios de los cuales era posible afirmar que con las diez huellas dactilares, “*la tasa de aceptación llega a ser del 99.9%*”, motivo por el cual el IFAI sugirió a la SG que ponderara la conveniencia de recabar las huellas dactilares o el iris de los ojos.

Empero, de dicha recomendación no se advierte que el IFAI haya establecido que una sola huella dactilar, se obtiene una confiabilidad del noventa y nueve por ciento (99%).

Proporcionalidad en sentido estricto. En consecuencia, El sólo hecho de asentar las diez huellas dactilares, no es una carga jurídica desproporcional (en sentido estricto), dado su vínculo con el objetivo de lograr un padrón electoral certero, y el deber de la autoridad electoral de proteger los datos biométricos y de cualquier tipo, que obtiene de los ciudadanos que solicitan su incorporación al padrón electoral y la expedición de su credencial para votar.

Esto es, la alegada afectación al derecho a votar del actor, en tanto se le impone una carga que él estima “desproporcionada”,

⁶ Consultable en el siguiente sitio electrónico:
http://inicio.ifai.org.mx/RecomendacionesRecientes/Recomendacion_SNIP-CEDI-28abril10.pdf

frente a la protección de los principios de objetividad y certeza que subyacen a la medida de la toma de las huellas, se considera que tal medida resulta proporcional, en tanto que constituye una carga mínima, frente a los beneficios que genera al conjunto del sistema electoral, a la sociedad y al propio recurrente un padrón confiable.

En mérito de lo expuesto se concluye que los agravios que se analizan son infundados, porque la carga jurídica de asentar las diez huellas dactilares en la solicitud de incorporación al padrón electoral, no es inconstitucional por el sólo hecho de no estar prevista expresamente en la Constitución federal, ya que tal carga jurídica está inspirada en el principio de certeza en materia electoral previsto por el artículo 41 constitucional, por lo que su fin es legítimo; además, es idónea, necesaria y proporcional.

III. RESOLUTIVO

ÚNICO. Se **confirma** la sentencia emitida por la Sala Regional Distrito Federal en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SDF-JDC-303/2014.

Notifíquese. Por **correo electrónico** a la Sala Regional Distrito Federal; **personalmente** al recurrente, y por **estrados** a los demás interesados.

En su oportunidad, devuélvase los documentos que correspondan y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por unanimidad de votos, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; el Subsecretario General de Acuerdos autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS
FIGUEROA**

**CONSTANCIO CARRASCO
DAZA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS
LÓPEZ**

SUBSECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

GABRIEL MENDOZA ELVIRA

