

PRONUNCIAMIENTO
SOBRE EL DERECHO DE LAS
PERSONAS PROCESADAS Y
SENTENCIADAS PENALMENTE A UNA
IDENTIFICACIÓN CON VALIDEZ OFICIAL



ÍNDICE

PRESENTACIÓN.

I. PROBLEMÁTICA DETECTADA.

II. NORMATIVIDAD.

II.1 Ámbito nacional.

II.2 Ámbito internacional.

III. PRONUNCIAMIENTO.

IV. FUENTES DE INFORMACIÓN.

PRESENTACIÓN.

1. Mediante resolución del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos del 5 de marzo de 2015, se aprobó el programa de *“Pronunciamientos Penitenciarios”*, tendente a fortalecer y garantizar el respeto de los derechos humanos de las personas que se encuentran procesadas o sentenciadas penalmente en la república mexicana.

2. Lo anterior, con fundamento en los artículos 102, Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6°, fracciones VII y XIII, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en los que se establecen como parte de sus atribuciones: *“Impulsar la observancia de los derechos humanos en el país”*, así como *“Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales, signados y ratificados por México en materia de Derechos Humanos”*, lo que es concordante con el artículo 15, fracción VIII, del mismo ordenamiento, que señala la facultad del Titular de la Comisión Nacional: *“Formular las propuestas generales, conducentes a una mejor protección de los derechos humanos en el país”*.

3. Atendiendo a tales propósitos, se formula el presente pronunciamiento sobre el derecho de las personas procesadas y sentenciadas penalmente a contar con una identificación con validez oficial.

4. Antes de entrar al estudio de la problemática que dio origen al presente documento, es pertinente puntualizar que esta Comisión Nacional no se opone a las acciones que realizan las autoridades en materia de justicia penal y penitenciaria, pero sí a que dichas acciones sean contradictorias con el principio de progresividad de los derechos humanos consagrado en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el derecho internacional de los derechos humanos, pues afectan el ejercicio de derechos que no deben ser suspendidos ni limitados a ninguna persona y tampoco a las personas que se encuentran vinculadas a proceso o en la ejecución de una sentencia penal en libertad.

I. PROBLEMÁTICA DETECTADA.

5. De acuerdo con la estadística del sistema penitenciario, a mayo de 2017, hay 210,810 personas privadas de la libertad, de las cuales 79,870 (37.88%) se encuentran sujetas a proceso penal¹ y, de acuerdo con la norma constitucional, gozan de la presunción de inocencia.

6. Hoy en día, desde que la persona es procesada, se le suspende su derecho a contar con una identificación con validez oficial, que en México es la misma que le permite también ejercer su derecho al voto; no obstante de que se presume su inocencia, se le priva de ese derecho. Este problema ha sido también referido, entre otros, por el doctor Gerardo Saúl Palacios Pámanes, quien plantea que el Estado ya no confía ni en el procesado ni en el condenado, y por ello les suspende ejercer roles sociales de confianza,² y les priva, así mismo, de la ciudadanía, bajo los criterios previstos en el artículo 38 constitucional para suspender los derechos o prerrogativas de los ciudadanos:

“[...]”

II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión;

¹ “Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional”. Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social. México, mayo de 2017.

²“La cárcel desde adentro”. Editorial Porrúa. México 2014, p. 402.

III. *Durante la extinción de una pena corporal;
[...]”*

7. No obstante, para poder comprender el alcance de la problemática que motiva el presente pronunciamiento, es importante poner en contexto los artículos 34 y 38 constitucionales y comprender los alcances del concepto de ciudadanía ya que éste no se limita únicamente al ejercicio de derechos políticos. Privar a una persona de esta consideración, implica de manera automática, que se le despoje de otros derechos, por no contar con una identificación oficialmente válida que permita el reconocimiento del derecho a la identidad.

8. En México, el concepto mismo de ciudadanía ha estado históricamente vinculado al ejercicio del voto y al desarrollo de la conciencia de la importancia del mismo, dejando en segundo lugar, las perspectivas de otros derechos vinculados al concepto.³ El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), publicó en 2004 un estudio que planteaba, desde entonces, la importancia de ampliar el criterio de la democracia más allá del espacio electoral,⁴ dotando al concepto de ciudadanía de un contenido más amplio.

³ Olvera, Alberto, *“Ciudadanía y Democracia”*. Cuadernos de Divulgación #27, Instituto Federal Electoral, México. 2008. p. 12.

⁴ *“La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos”*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Buenos Aires, 2004, en Op.Cit. Olvera, Alberto, *“Ciudadanía y Democracia”*. p. 10.

9. El derecho a la identidad, por su parte, ha sido considerado como un derecho fundamental en virtud de que garantiza el ejercicio de todos los demás derechos, acorde con el principio de interdependencia de los derechos humanos, ya que, sin éste, la persona no es reconocida jurídicamente y su inclusión en la vida laboral, educativa, política y social es altamente limitada.

10. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CrIDH) en el “*Caso Gelman vs. Uruguay*” conceptualiza el derecho a la identidad 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*”.⁵

11. En relación al derecho a la identidad, la CrIDH en el “*Caso de las Hermanas Serrano Cruz vs. El Salvador*” sostuvo que “*ha sido reconocido por la jurisprudencia y la doctrina tanto como un derecho autónomo, así como expresión de otros derechos o como un elemento constitutivo de éstos*”.⁶

12. En otro caso, la CrIDH estimó que es deber del Estado “*implementar mecanismos que permitan a toda persona obtener (...) documentos de identificación, resguardando que estos procesos, en*

⁵ Sentencia de 24 de febrero de 2011. Fondo y Reparaciones, párr. 122.

⁶ Sentencia de 1 de marzo de 2005. Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 117.

*todos sus niveles, sean accesibles jurídica y geográficamente, para hacer efectivo el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica”.*⁷

13. La identidad es el conjunto de atributos y características que permiten la individualización de la persona en sociedad. “... se conforma con el conjunto de datos de los cuales se establece que una persona es verdaderamente la que se dice o la que se presume que es a través del nombre, apellido, nacionalidad, filiación, entre otros, siendo ello lo que nos define como individuos”.⁸ A partir del registro que se hace de toda persona, se genera una identidad legal. Por su parte, la identidad física se plasma al momento en el que puede identificarse frente a otros a través de un documento con elementos biométricos⁹ mínimos como son por ejemplo la huella dactilar y una fotografía. La identificación oficial con fotografía, hace efectivo el derecho de la persona a la identidad física frente a otros sujetos.

14. Sin embargo, actualmente las personas que son imputadas de un hecho delictivo, aun sin estar en reclusión, llevando su proceso en libertad o gozando del beneficio de libertad anticipada, se les limita el ejercicio de otros derechos por no contar con un documento de

⁷ “Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay”. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 193.

⁸ CNDH, Recomendación 15/2017, “Sobre el traslado y trato que reciben las mujeres privadas de la libertad en el Centro Federal de Readaptación Social No. 16 en Coatlán del Río, Morelos”, de 6 de abril de 2017, párr. 73.

⁹ La biometría se basa en la premisa de que cada individuo es único y posee rasgos físicos distintivos (rostro, huellas dactilares, retina, iris, etc.) que pueden ser utilizados para su identificación inequívoca.

identificación oficial, ya sea porque se les ha suspendido, porque no se les permite su tramitación o porque éste fue retenido después del auto de vinculación a proceso, lo que les impide poder llevar realmente en libertad una vida de inclusión social, en igualdad de circunstancias y sin discriminación.

15. Estas condiciones de igualdad respecto del resto de los ciudadanos no son garantizadas a las personas que se encuentran procesadas o sentenciadas, lo cual es incongruente con los derechos a la presunción de inocencia y a la reinserción social, ya que si lo que se busca es que al egreso de la prisión la persona lleve una vida de inclusión, respetando las normas sociales y el imperio de la ley, ello difícilmente prospera si desde el proceso no se fortalecen valores ciudadanos y de responsabilidad social.

16. En el *“Pronunciamiento sobre antecedentes penales”* emitido por este Organismo Nacional el 28 de agosto de 2016, se plantea que *“es de suma importancia poder ofrecer a toda persona otra oportunidad ante la posibilidad de un proyecto de vida digna, frente al estigma que de por sí vive posterior al internamiento en la prisión, en su caso, lo que le hace sentir, en muchas ocasiones, que sigue preso, motivando*

la generación del fenómeno de la “puerta giratoria”; es decir, la reincidencia, que es la antítesis de la reinserción social efectiva”.¹⁰

17. El Objetivo 10: *“Reducir la desigualdad en y entre los países”* de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, convoca en la segunda y tercera metas a *“potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición”* y *“garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados incluso eliminando las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y promoviendo legislaciones, políticas y medidas adecuadas a ese respecto.”* El hecho de no contar con una identificación con validez oficial que le permita a toda persona ejercer en igualdad de circunstancias derechos, la coloca en desventaja frente al resto de la población, motivando discriminación y exclusión social.

18. Cuando las personas procesadas o sentenciadas privadas de la libertad, o estando en libertad, no pueden hacer efectivo su derecho a identificarse frente a otros con un documento con fotografía y elementos de seguridad oficialmente válido, este derecho, al igual que otros que se le afectan, no son visibilizados por el Estado y, por ende,

¹⁰ Párr. 19.

no se está contribuyendo con la agenda de inclusión y no discriminación.

19. Las personas sentenciadas o procesadas en libertad, al no contar con un documento a través del cual se puedan identificar y que tenga validez oficial, *“se tornan invisibles ante el Estado, dificultando de esta manera que éste pueda garantizar el goce de los derechos inherentes a los ciudadanos y el acceso a servicios básicos, como lo son la educación, la salud y el bienestar”*,¹¹ entre otros.

20. En México, las identificaciones reconocidas con validez oficial en diversos trámites¹² son: a) Credencial para votar, del Instituto Nacional Electoral; b) Pasaporte de la Secretaría de Relaciones Exteriores; c) Cartilla del Servicio Militar de la Secretaría de la Defensa Nacional y, d) la Cédula Profesional de la Secretaría de Educación Pública.

¹¹ *“El derecho a la identidad como derecho humano”*, Secretaría de Gobernación. México, 2010, pág. 22.

¹² Trámites administrativos ante instituciones bancarias:

- <https://www.banamex.com/nomina/faqs.htm>
- http://data.semovi.cdmx.gob.mx/wb/stv/licencia_de_conducir_tipo_a_con_vigencia_de_tres_a.html
- <https://www.metlife.com.mx/gobierno/ssi/ssi-fall.html>
- https://www.banorte.com/wps/portal/banorte/Home/identificaciones-oficiales/lut/p/a1/pZNJc4JAEIV_Es3sHMeRTaMiEjcuFqloisQtm4f8-oDIQUBnYmVuU7yP97qn28mZPt8mPxkn8V-12-ge4ZW4bIFRFW0NdCC5AJDlqfNEIhLwWLS4HoagoSjB4PnsCx4A3eTxiNU78aRy4aULOPNw4Ev7GGwR1fjTB5Wc9USPaRY_Mll8z_kz_z2v4tgzrfwz5llzLmlq6A4cyrUEaEPwBoEiKQYtqjKfUQxHf7twxM_SPMXD-aUjOvkaX_xJg_HTALPzDzilp4ZcyvBpb8ieBf9Wt07_u1BjB9mziZXXJIA08C04idBKYdNFpo1hQ0ptDjTUHYwWWZSQoQTleRO24JrryDKUM1qluyk_xWhjB0nbT6x1O-e1595J3N_v17iXcW63zzuWqyXhe3CN3slJHAcgYExborisxMrEzG3vYTi7PHlq4iF_p4fjzuN5ul2-3qi8iQ!!/d15/d5/L3dHQSEvUUtRZy9nQSEh/

21. La mayoría de las personas que se encuentran procesadas o sentenciadas penalmente no tienen pasaporte, ni Cartilla del Servicio Militar, ni cédula profesional, y las mujeres no cuentan con una cartilla, siendo en la actualidad la credencial para votar la única identificación accesible para ellos; sin embargo, la limitante de la suspensión de derechos políticos prevista en el referido artículo 38 constitucional, anula la posibilidad de contar con un documento de identidad con fotografía y oficialmente válido.

22. El hecho de que la orden jurisdiccional limite los derechos políticos no implica también, que el Instituto Nacional Electoral no pueda expedir la credencial para votar, ya que la limitación para el procesado o sentenciado en libertad se da en cuanto a sus derechos políticos, por lo que en dado caso, éstos son los que se suspenden, sin que ello implique también el que se le prive al derecho de contar con dicha identificación.

23. La credencial para votar es un documento que posee altos estándares de seguridad, por ello es que ésta se ha ido imponiendo como el medio de identificación aceptado de manera generalizada para realizar cualquier trámite oficial en nuestro país. *“En México, a diferencia de lo que sucede en un gran número de países, no existe un documento de identificación personal oficial expedido por una*

autoridad gubernamental".¹³ En 1992 esta identificación fue aprobada por los senadores como identificación oficial y desde entonces sigue siendo el instrumento de identificación más extendido y no en pocos casos, la única identificación personal aceptada de manera oficial.¹⁴

24. La ausencia de dicho documento, dificulta la posibilidad de identificación de las personas y el ejercicio del derecho a la personalidad jurídica, frenando el desarrollo humano de quien no cuenta con ella, exponiéndola a condiciones de vulnerabilidad.

25. No contar con una identificación reconocida oficialmente, impide a cualquier persona en libertad que haya sido sentenciada o se encuentre procesada, realizar con normalidad, en igualdad de circunstancias con cualquier otro ciudadano, algún trámite que implique la presentación de una identificación reconocida por el Estado que pueden ser, por mencionar solo algunos, trámites bancarios, la incorporación a un trabajo formal, la solicitud de pensión, la gestión de una cédula profesional, acceso a servicios públicos.¹⁵

¹³ La primera credencial para votar con fotografía se emitió en 1992. Desde entonces este documento se ha venido perfeccionando en cuanto a sus características de seguridad, materiales e incluso en su costo. En la primera versión se incluyeron 9 características, actualmente se cuenta con 25 elementos de seguridad. Hernández Cid, Rubén y López Escobar, Emilio, "*Evolución de la credencial para votar del INE como instrumento electoral y de identificación de los ciudadanos mexicanos de dieciocho años y más durante el período de 1992 a 2014*". Instituto Nacional Electoral, México, 2015, p. 2.

¹⁴ *Ídem*.

¹⁵ La situación que se plantea en el presente Pronunciamiento es equiparable a la referida por la CrIDH en el Opinión Consultiva OC-18/2003 de 17 de septiembre de 2003, solicitada por México, en que reveló que los trabajadores irregulares al carecer de documentos nacionales de identidad, no pueden acceder a muchos servicios públicos, como atención médica y vivienda pública.

26. En este sentido, está el Objetivo 16: “*Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas en todos los niveles, de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la Naciones Unidas*”, es obligación del Estado establecer condiciones para que las personas puedan llevar una vida en contextos de normalidad en sociedad, asegurando los mecanismos necesarios para que puedan contar con documentos de identidad con validez oficial, no estará entonces garantizándoles el ejercicio cabal de sus derechos humanos.

27. En ese contexto el Estado Parte, debe asumir la obligación de garantizar la emisión de documentos de identificación accesibles para toda persona que lo demande, contaría con un registro vigente de toda la población adulta nacional, beneficiándose al tener actualizados los datos de ésta, con información que le permita definir políticas públicas pertinentes, generar estadísticas actualizadas, entre otros usos.

28. Cabe hacer mención que en México, uno de los requisitos principales para realizar diversos trámites es presentar la credencial para votar, y que a falta de esta no se concreta dicha gestión, por lo que resulta necesaria para todo ciudadano esta identificación oficial.

29. Cuando no se ofrecen opciones para que las personas que se encuentran procesadas o sentenciadas penalmente en libertad cuenten con una identificación con validez oficial, no se actualiza el reconocimiento de su derecho a la identidad, contrariando el principio de progresividad de los derechos humanos reconocido en el párrafo tercero del artículo 1° constitucional¹⁶ y, además, la prohibición a su regresividad. Ambos criterios consagrados de igual manera, en los artículos 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹⁷ y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.¹⁸

30. El Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea refiere al respecto que: *“El mandato de progresividad, en tanto supone el avance progresivo en la protección a los derechos fundamentales, implica que una vez alcanzado un determinado nivel de protección, la amplia libertad de configuración del legislador se ve restringida. (...) la prohibición de retroceder no puede ser absoluta (...) pero puede ser justificable en*

¹⁶ “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, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.[...]”

¹⁷ “Artículo 2

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.”

¹⁸ “Artículo 26. Desarrollo Progresivo

Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.”

casos que superen un control judicial severo. Esto es, para que pueda ser constitucional la disminución en la protección de un derecho fundamental, (...) en tales casos corresponde al estado demostrar con datos suficientes y pertinentes la necesidad de la medida. (...)»¹⁹ “En la medida en que los derechos fundamentales no son absolutos y pueden ser objeto de restricciones, el principio de progresividad se orienta a que tales restricciones tiendan a ser cada vez menores²⁰” y, por lo tanto, la protección de los derechos más amplia.

31. Contar con identificación con validez oficial es un derecho derivado del derecho humano a la identidad que toda persona requiere, por ello es necesario que el Estado lo garantice para poder ser parte de la organización social a la cual pertenece.

32. Si una persona se encuentra vinculada a proceso o sentenciada, ello no conlleva la pérdida de su identidad, ni a privársele del derecho a identificarse a través de un documento con validez oficial.

33. Por lo anterior esta Comisión Nacional sostiene que las personas procesadas o sentenciadas en libertad, tienen el derecho a contar con la credencial para votar como identificación oficial, aunque esta se encuentre limitada para ejercer el sufragio.

¹⁹ Voto particular del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 44/2012, promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, p. II.1 y 2.

²⁰ Ibidem.

34. Se reconoce que alguno de los supuestos previstos en el artículo 38 constitucional pudiera ser aplicado a personas sentenciadas que se encuentran en libertad; no obstante, aún *“conservan el núcleo duro de sus derechos humanos”*,²¹ por ello es importante que el Estado asuma la responsabilidad de permitir el acceso y goce de estos derechos, mismos que ha reconocido en un compromiso constitucional a través del artículo 1º constitucional.

35. Toda restricción jurídica debe ser plenamente compatible con los estándares internacionales, que promueven la universalidad y progresividad de los derechos humanos, la no discriminación y el respeto a la dignidad de las personas. Así mismo, debe tener el carácter de excepcional, evidenciar ser idónea y pertinente en la contribución del desarrollo y fortalecimiento de la democracia, y ser aplicada previo estudio y garantía de los principios de presunción de inocencia, legalidad, razonabilidad, proporcionalidad y pro persona.

36. Al respecto, el Juez de la CrIDH Diego García-Sayán refirió en el *“Caso López Mendoza Vs. Venezuela”*,²² que *“el mecanismo de restricción de derechos, pues, tiene que ofrecer suficientes garantías para cumplir con la finalidad de proteger los derechos y libertades de las personas [...]. Debe entenderse, pues, que el juicio debe ser el*

²¹ Giacomello, Corina, *“Mujeres privadas de la libertad y el derecho al voto. De objetos de normas a sujetos de ciudadanía”*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2016.p. 31.

²² Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas. 1 de septiembre de 2011. Voto razonado, p.14.

más estricto posible, sea cual sea la vía utilizada para efectuar una restricción”.

37. En el “Caso Vélez Loor Vs. Panamá”, la CrIDH resolvió, derivado del sistema de protección internacional de los derechos humanos, que el artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, impone a los Estados Parte abordar *“un marco de protección que siempre da preferencia a la interpretación o a la norma que más favorezca los derechos de la persona humana [...]”*²³

38. En este sentido, el Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) Sergio Armando Valls Hernández, expuso en acción de inconstitucionalidad 155/2007 promovida por la Procuraduría General de la República, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Yucatán, que *“el principio pro persona debe ser aplicado no a la restricción sino al derecho fundamental de que se trate, [...] debiendo favorecer en todo tiempo a las personas la protección más amplia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º, párrafo segundo de la Constitución Federal, por lo que, si en la especie los tratados internacionales protegen más ampliamente esta libertad al restringir en menor medida su ejercicio, debe darse prioridad a lo dispuesto en éstos, por mandato expreso de la Constitución”*.²⁴

²³ Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010, párr. 34.

²⁴ Versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la SCJN, martes 31 de enero de 2012, págs. 11 y 12.

39. En la tesis de jurisprudencia constitucional bajo el rubro *“Restricciones a los derechos fundamentales. Elementos que el juez constitucional debe tomar en cuenta para considerarlas válidas”* se prescribió que *“las restricciones deberán estar en consonancia con la ley, incluidas las normas internacionales de derechos humanos, y ser compatibles con la naturaleza de los derechos amparados por la Constitución, en aras de la consecución de los objetivos legítimos perseguidos, y ser estrictamente necesarias para promover el bienestar general en una sociedad democrática”*.²⁵

II. NORMATIVIDAD.

II.1 Ámbito nacional.

40. Los principales instrumentos universales e interamericanos sobre derechos humanos reconocen la importancia de la democracia como valor y bien jurídico que determina la licitud de las restricciones de los derechos humanos, es cierto que éstos no pueden ser absolutos y que los límites legítimos a su ejercicio son necesarios para la convivencia social, sin embargo, cuando una restricción se aplica de manera general y desproporcionada por tratarse de personas procesadas o sentenciadas penalmente sin hacer distinción específica sobre la naturaleza o gravedad del delito, circunstancias individuales de la

²⁵ Semanario Judicial de la Federación, febrero de 2012. Registro: 160267.

persona u otras que pudiesen ser relevantes para la determinación de la medida, la regulación de dichas restricciones se puede volver arbitraria.

41. Cuando las personas sentenciadas obtienen un beneficio de libertad anticipada, de conformidad con el artículo 141 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, este otorgamiento: *“extingue la pena de prisión y otorga la libertad al sentenciado”* sin embargo señala: *“persistirán, en su caso, las medidas de seguridad o sanciones no privativas de la libertad que se hayan determinado en la sentencia correspondiente”*.

42. Actualmente cuando una persona sentenciada se encuentra en libertad anticipada extinguiendo una pena corporal, existe la suspensión de sus derechos o prerrogativas ciudadanas, previstas en el artículo 38, fracción III, constitucional.²⁶

43. El derecho a la identidad ejercido a través de la posibilidad de identificarse frente a terceros a través de un documento con validez oficial es indisociable de *“un sistema de registro nacional efectivo, accesible y universal que permita proporcionar materialmente a las personas los documentos que contengan los datos relativos a su*

²⁶ Jurisprudencia penal *“Prisión preventiva. Comprende el tiempo en que la persona sujeta al procedimiento penal permanece privada de su libertad, desde su detención hasta que la sentencia de primera instancia cause estado o se dicte la resolución de segundo grado”*. Semanario Judicial de la Federación, abril de 2012. Registro: 2000631.

*identidad, tomando en cuenta de forma particular que el derecho a la identidad es tanto un derecho en sí mismo, como de un derecho esencial como medio para el ejercicio de otros derechos de naturaleza política, económica, social y cultural [...]*²⁷

44. Al respecto se destaca que: *“La privación del derecho a la identidad o las carencias legales en la legislación interna para el ejercicio efectivo del mismo, colocan a las personas en situaciones que le dificultan o impiden el goce o el acceso a derechos fundamentales, creándose así diferencias de tratamiento y oportunidades que afectan los principios de igualdad ante la ley y no discriminación y obstaculizan el derecho que toda persona tiene al reconocimiento pleno a su personalidad jurídica”*.²⁸

45. Ante ello, es obligación del Estado garantizar a toda persona el que pueda identificarse, con un documento válido oficialmente que cumpla con la función de nexo social de identidad de toda persona,²⁹ contribuyendo con ello a la inclusión social y evitando la estigmatización de las personas procesadas o sentenciadas, que las ubica *“en una posición desventajosa respecto de los demás miembros*

²⁷ *“El derecho a la identidad como derecho humano”*, Secretaría de Gobernación. México, 2010, pág. 245.

²⁸ *Ibid*, págs. 101 y 102.

²⁹ Tesis constitucional: *“Derecho humano al nombre. Es un elemento determinante de la identidad”*. Semanario Judicial de la Federación, marzo de 2012. Registro: 2000343.

de la sociedad, en la medida que no pueden acceder a las mismas oportunidades de desarrollo³⁰ y de un proyecto de vida digna.

46. La CrIDH en el “Caso Loayza Tamayo Vs. Perú”, resolvió que *“el daño al proyecto de vida entendido como una expectativa razonable y accesible en el caso concreto, implica la pérdida o el grave menoscabo de oportunidades de desarrollo personal, en forma irreparable o muy difícilmente reparable.”*³¹ Se enfatiza entonces sobre la interdependencia de los derechos humanos al reconocerse que, al afectar el derecho a la identidad, violentan otros derechos como al proyecto de vida que cada persona tiene.

II.2 Ámbito internacional.

47. El derecho a la identidad se encuentra consagrado en diversos instrumentos internacionales. El preámbulo de la Declaración Universal Derechos Humanos refiere a *“los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana”* y en su artículo 6 afirma que: *“Todo ser humano tiende derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica”*, y en el artículo 15 establece el derecho a una nacionalidad, prerrogativa que se encuentra vinculada al de la identidad.

³⁰ *Ibidem*, pág. 24.

³¹ Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 1998, p. 150.

48. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 24 reconoce esta prerrogativa relacionándola con el derecho al nombre y la nacionalidad y, en el artículo 16, con el derecho a la personalidad jurídica.

49. El artículo 17 del *“Tercer Convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra”* establece que a todo prisionero de guerra se le proporcionará una tarjeta de identidad, misma que *“en ningún caso no podrá privársele de ella”*.

50. En el sistema interamericano el artículo 18 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos consagra el derecho al nombre y en el artículo 3 reconoce el derecho a la personalidad jurídica.

51. El Estado tiene, frente al derecho a la identidad, las exigencias previstas en el artículo 1.1, en vinculación con el 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, como una obligación de respetarlo, no limitar su libre ejercicio y de ser aplicado sin discriminación.

52. Es por lo anterior, que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos emite el siguiente:

III. PRONUNCIAMIENTO.

53. México ha reconocido constitucionalmente los derechos humanos de todas las personas. Por ello es trascendente que, de manera explícita, se permita a toda persona procesada o sentenciada penalmente que se encuentran en libertad, a contar con una identificación válida oficialmente, refrendando la independencia de este derecho a su condición jurídica.

54. No poder contar con un documento oficial de identificación que garantice el derecho humano a la identidad personal consagrado en el artículo 4º, párrafo octavo, constitucional y en el derecho internacional de los derechos humanos, por ser procesado o sentenciado por la comisión de un delito, resulta incompatible con los principios de dignidad humana y de reinserción social, reconocidos en la propia Constitución Federal.

55. Este Organismo Nacional considera que el ejercicio del derecho a la identidad es indisociable de un registro y una cédula que permita proporcionar materialmente a las personas el ejercicio de otros derechos de naturaleza económica, social y cultural, por lo que se pronuncia al respecto:

PRIMERO. Debe reconocerse que los criterios previstos en el artículo 38 constitucional para la suspensión de derechos de los ciudadanos no implica que se les suspenda a las personas procesadas o sentenciadas en libertad el derecho a poder contar con una identificación con validez oficial.

SEGUNDO. El estado tiene, frente al derecho a la identidad, las exigencias previstas en los artículos 1.1 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, como una obligación de respetarlo, no limitar su libre ejercicio y de ser aplicado sin discriminación, de esta manera el estado debe asegurar que toda persona pueda acceder a una identificación oficial debido a que es el nexo social de la identidad de toda persona.

TERCERO. Se debe contar con un documento de identificación oficial desvinculado de procesos político-electorales que garantice el acceso a las mismas oportunidades para cualquier persona, y se evite su exclusión social.

CUARTO. En caso de no implementarse en lo inmediato esta identificación, debe garantizarse a las personas procesadas o sentenciadas que se encuentren en libertad, poder contar con la credencial para votar como documento a través del cual puedan ejercer su derecho a identificarse en igualdad de circunstancias con

cualquier otra persona, sin que ello implique, en su caso, la restitución de derechos políticos, refiriéndose esto a su incorporación en el padrón electoral del Instituto Nacional Electoral.

QUINTO. Frente a la necesidad de restringir derechos deben tomarse siempre en consideración los principios de legalidad, razonabilidad y proporcionalidad, por lo que no deben ser aplicadas las restricciones en forma general e inmediata sin que medie una sentencia que justifique la necesidad de aplicar dicha suspensión.

EL PRESIDENTE

LIC. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ

RVC

IV. FUENTES DE INFORMACIÓN.

Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Organización de las Naciones Unidas.

“Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional”, Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social. México. Mayo 2017.

“Derecho a la identidad en México. Un derecho individual”. Secretaría de Gobernación, México, 2015.

CNDH. *“Pronunciamiento sobre Antecedentes Penales”,* publicado el 28 de agosto de 2016.

CNDH. Recomendación 15/2017, *“Sobre el traslado y trato que reciben las mujeres privadas de la libertad en el Centro Federal de Readaptación Social 16 en Coatlán del Río, Morelos”.* Publicada el 6 de abril de 2017.

“El derecho a la identidad como derecho humano”, Secretaría de Gobernación, Edición electrónica, México, 2011.

Giacomello, Corina, *“Mujeres privadas de la libertad y el derecho al voto. De objetos de normas a sujetos de ciudadanía”.* Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2016.

Hernández Cid, Rubén y López Escobar, Emilio, *“Evolución de la credencial para votar del INE como instrumento electoral y de identificación de los ciudadanos mexicanos de dieciocho años y más durante el período de 1992 a 2014”,* Instituto Nacional Electoral, México, 2015.

Olvera, Alberto J. “*Ciudadanía y Democracia*”. Cuadernos de Divulgación #27, Instituto Federal Electoral, México, 2008. p. 12.

Palacios Pámanes, Gerardo, “*La cárcel desde adentro*”, Editorial Porrúa, México, 2014.

V.1. Documentos del Poder Judicial de la Federación.

Jurisprudencia constitucional: “*Restricciones a los derechos fundamentales. Elementos que el juez constitucional debe tomar en cuenta para considerarlas válidas*”. Semanario Judicial de la Federación, febrero de 2012. Registro: 160267.

Jurisprudencia constitucional: “*Derecho humano al nombre. Es un elemento determinante de la identidad*”. Semanario Judicial de la Federación, marzo de 2012. Registro: 2000343.

Jurisprudencia constitucional: “*Dignidad humana una norma jurídica que consagra un derecho fundamental a favor de las personas y no una simple declaración ética*”. Semanario Judicial de la Federación, agosto de 2016. Registro: 2012363.

Tesis aislada sin número, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Quinta Época; Semanario Judicial de la Federación; tomo III; página 454. Precedente, citado en la Contradicción de tesis 393/2011. *Prisión preventiva. Comprende el tiempo en que la persona sujeta al procedimiento penal permanece privada de su libertad, desde su detención hasta que la sentencia de primera instancia cause estado o se dicte la resolución de segundo grado*. Primera Sala. Décima Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro VII, abril de 2012. Registro: 23543.

Versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el martes 31 de enero de 2012, págs. 11 y 12, sobre la acción de inconstitucionalidad 155/2007, promovida por la Procuraduría General de la República, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del estado de Yucatán.

Voto particular del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 44/2012, promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

V.2. Normatividad nacional.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Nacional de Ejecución Penal.

V.3. Instrumentos internacionales.

- “Tercer Convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra”.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (“Pacto de San José”).

V.4. Jurisprudencia interamericana.

- Corte IDH. “*Caso Loayza Tamayo Vs. Perú*”. Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 1998.
- Corte IDH. “*Caso Instituto de Reeduación del Meno Vs. Paraguay*”. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2004.

- Corte IDH. “*Caso de las Hermanas Serrano Cruz vs. El Salvador*”. Sentencia de 1 de marzo de 2005, Fondo, Reparaciones y Costas.
- Corte IDH. “*Caso Vélez Loo vs. Panamá*”. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010.
- Corte IDH, “*Caso Gelman Vs. Uruguay*”. Sentencia de 24 de febrero de 2011 Fondo y Reparaciones.
- Corte IDH. “*Caso López Mendoza Vs. Venezuela*”. Fondo, Reparaciones y Costas. 1 de septiembre de 2011.
- Voto Concurrente Razonado del Juez Diego García-Sayán. Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos “*Caso López Mendoza vs. Venezuela*”, de 1 de septiembre de 2011.
- Corte IDH. *Opinión Consultiva OC-18/2003* de 17 de septiembre de 2003, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos.