

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

**EXPEDIENTES:** SUP-JDC-84/2019 Y SUP-  
JDC-103/2019, ACUMULADO

**PARTE ACTORA:** ARTURO COPCA  
BECERRA, CIUDADANÍA Y GERENCIA  
SOCIAL (ASOCIACIÓN CIVIL) Y BEATRIZ  
HAROS FARLOW

**RESPONSABLE:** CONSEJO GENERAL DEL  
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**MAGISTRADOS PONENTES:** JANINE M.  
OTÁLORA MALASSIS Y REYES  
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

**MAGISTRADO ENCARGADO DEL  
ENGROSE:** FELIPE ALFREDO FUENTES  
BARRERA

**SECRETARIA:** LUCILA EUGENIA  
DOMÍNGUEZ NARVÁEZ

Ciudad de México, a treinta de octubre de dos mil diecinueve

**Sentencia** que **confirma** el acuerdo INE/CG167/2019, por estimar que la negativa de incluir el dato de autoadscripción indígena en la credencial para votar no transgrede el derecho a la identidad de quienes así lo solicitaron, ya que no se trata de una inscripción que corresponda a dicho documento electoral ni está dentro de las facultades de la autoridad administrativa de la materia emitirlo en esos términos.

## **1. ANTECEDENTES**

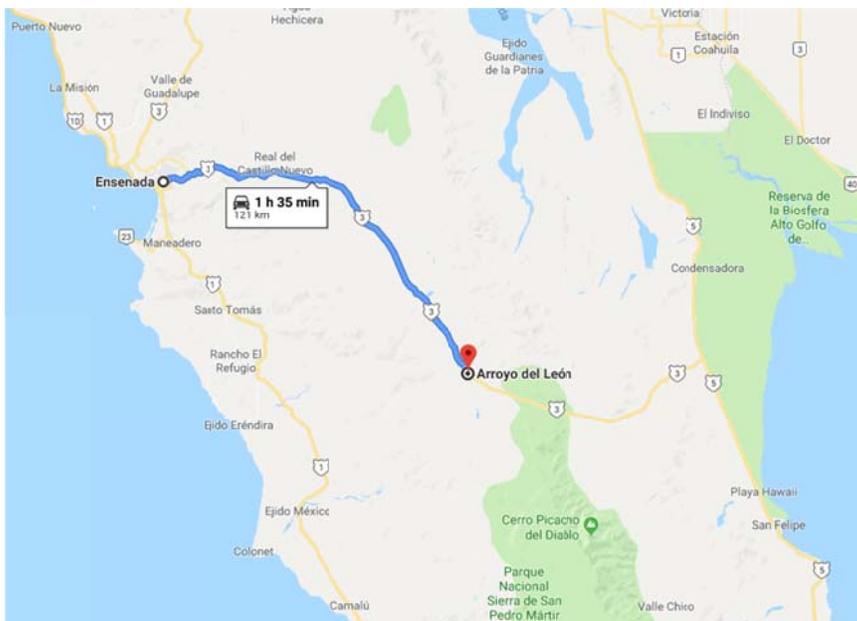
**1.1. Información contextual.** Beatriz Haros Farlow es una ciudadana que se autoadscribe como indígena kiliwa de la comunidad asentada en el ejido denominado “Tribu Quilihuas”,

## SUP-JDC-84/2019 Y ACUMULADO

ubicado en la delegación municipal Valle de la Trinidad del municipio de Ensenada, Baja California<sup>1</sup>.

El ejido Quilihuas o kiliwas es el único asentamiento permanente que actualmente posee este grupo étnico; dicho territorio también es conocido como Arroyo de León<sup>2</sup>.

La comunidad está situada a ciento cuarenta kilómetros al sur de Ensenada, en un área que abarca parte del valle de la Trinidad y el norte de la sierra de San Pedro Mártir<sup>3</sup>:



En mil novecientos setenta una resolución presidencial los dotó con 26,910 hectáreas de tierra comunal, por gestión del último

<sup>1</sup> Escrito de demanda de la actora, página 1.

<sup>2</sup> Cfr. Garduño, Everardo, *Pueblos Indígenas de México en el Siglo XXI, Yumanos (Cucapá, Kiliwa Pa ipai y Kumiai)*, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, México, 2015, Volumen 1, pág. 28. Dicha publicación consiste en un estudio monográfico que busca reflejar las condiciones y las características actuales en las que se reproducen los pueblos indígenas ante los cambios sociales, económicos y culturales de México. El contenido descriptivo de la monografía se centra en el territorio de origen del pueblo indígena, o parte de este, también se incluyen mapas y cuadros estadísticos de indicadores socioeconómicos. La publicación en mención está disponible en la dirección electrónica: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/196965/cdi-monografia-yumanos-web.pdf>

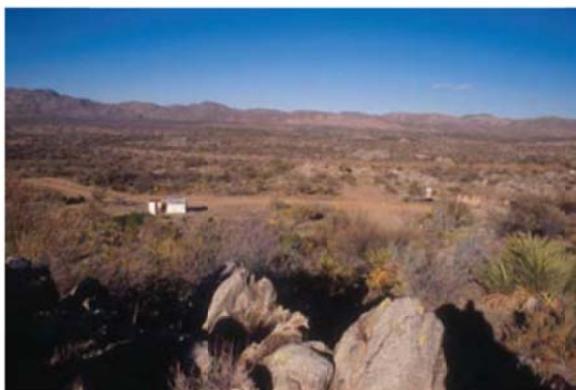
<sup>3</sup> Voz: kiliwa, en *Diccionario Enciclopédico de Baja California*, Instituto de Cultura de Baja California. Disponible en: <http://www.icbc.gob.mx/diccionario/K%20Diccionario%20ICBC.pdf>

capitán kiliwa Cruz Ochurte Espinoza; treinta y cuatro familias fueron beneficiadas<sup>4</sup>.

No obstante, “la zona ocupada resulta casi inhabitable, sin agua, con lomeríos rocosos y sin extensiones para cultivar. La vegetación es desértica, formada por lechuguilla, choya, agave, yuca y biznagas.

El medio geográfico hostil, obliga a los kiliwa a emplearse como peones en los ranchos vecinos al valle de la Trinidad”<sup>5</sup>.

Enseguida se muestran algunas imágenes del ejido Arroyo de León<sup>6</sup>:



Caseros dispersos en Arroyo de León, Ensenada, Baja California  
Fotógrafo: Alfonso Cardona, 2001, Fototeca Nacho López, CDI

---

<sup>4</sup> *Idem.*

<sup>5</sup> *Idem.*

<sup>6</sup> La primera imagen se toma de la monografía antes citada: *Pueblos Indígenas de México en el Siglo XXI, Yumanos (Cucapá, Kiliwa Pa ipai y Kumiai*. La segunda de ellas esta disponible en la dirección electrónica: <https://mexico.pueblosamerica.com/foto/arroyo-de-leon-ejido-kiliwas>. La última del documental "Entre lenguas. Los últimos kiliwas. A la memoria de Hipólita Espinoza". Documental sobre los últimos hablantes de la lengua kiliwa en la comunidad Arroyo de León y Valle de la Trinidad, Baja California. Producción y Guión Xóchitl Cancino y Mario A. León. CEPROPIE, México, 2012. Disponible en: <https://www.gob.mx/inpi/videos/entre-lenguas-los-ultimos-kiliwas-a-la-memoria-de-hipolita-espinoza>.



Según indicadores de la Secretaría de Desarrollo Social<sup>7</sup> en dos mil cinco el grado de marginación de la localidad denominada Arroyo de León (Ejido kiliwas) era considerado muy alto y en dos mil diez, alto<sup>8</sup>.

Asimismo, de conformidad con datos del sistema de indicadores sobre población indígena de México<sup>9</sup> —de la otrora Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas<sup>10</sup>—, en el año dos mil diez, la comunidad era habitada por doscientas treinta y nueve personas, ciento treinta y un hombres y ciento ocho mujeres.

<sup>7</sup> Estimaciones del CONAPO , Índices de marginación 2005; y CONAPO (2011)

<sup>8</sup> Véase:

<http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/contenido.aspx?refnac=020011145>

<sup>9</sup> Con base en el Censo de Población y Vivienda, México, 2010 (INEGI).

<sup>10</sup> Garduño, Everardo, *op. cit.*, nota 2, página 173.

En esa época, existían sesenta y cinco viviendas kiliwas, treinta y ocho de ellas con agua entubada, cuatro con drenaje y cincuenta y siete con electricidad.

Asimismo, sólo treinta y cinco viviendas contaban con radio, treinta y nueve con televisor, treinta y ocho con refrigerador, y treinta y dos con teléfono celular. Ninguna de las viviendas contaba con teléfono fijo, computadora o acceso a internet<sup>11</sup>.

En cuanto a instrucción, el 6.96 % de la población no posee preparación escolarizada, el 53.16 % tiene algún grado de primaria y el 5.70 % cuenta con algún grado de posprimaria<sup>12</sup>.

Ellos se autodenominan **kolew**, que quiere decir hombre cazador, gente como nosotros y los que se van. Su lengua pertenece a la familia yumana, del tronco hokano<sup>13</sup>.

Conforme a información de la prensa, el treinta de abril del presente año falleció Hipólita Espinoza Higuera a los noventa y tres años, habitante de este pueblo indígena, por lo que solamente tres personas hablan este idioma, cuya sobrevivencia se encuentra en serio riesgo<sup>14</sup>.

**1.2. Solicitud de rectificación, homologación e incorporación de datos de la credencial de elector.** El ocho de marzo de dos mil dieciocho, Beatriz Haros Farlow acudió a la Vocalía del Registro Federal de Electores del INE en el 03 Distrito Electoral de Baja California a solicitar: **a)** la rectificación y homologación de la información de su credencial para votar con fotografía relativa a su domicilio (para que se asentara que habita en el Ejido Tribu

---

<sup>11</sup> *Idem.*

<sup>12</sup> *Idem.*

<sup>13</sup> La información puede ser consultada en la página de internet siguiente: <https://sic.cultura.gob.mx>

<sup>14</sup> Proceso, "Muere una de las últimas cuatro hablantes del idioma kiliwa", 1 de mayo de 2019: Consultable en: <https://www.proceso.com.mx/582092/muere-una-de-las-ultimas-cuatro-hablantes-del-idioma-kiliwa>

Quilihuas), y **b) la incorporación** del dato referente a su **identidad indígena**, esto es, que forma parte del pueblo kiliwa.

**1.3. Respuesta.** El tres de abril de dos mil dieciocho, el vocal del Registro Federal de Electores de la junta distrital dio respuesta a la solicitud. La autoridad electoral resolvió favorablemente la petición de rectificación y homologación de datos; sin embargo, decidió que no era posible incorporar el elemento relativo al pueblo indígena kiliwa en la credencial de elector de la interesada.

Dicha respuesta se le notificó personalmente a la ciudadana el siete de abril de dos mil dieciocho.

**1.4. Juicio ciudadano federal de Beatriz Haros Farlow (SG-JDC-153/2018) y sentencia.** El diez de abril de dos mil dieciocho, Beatriz Haros Farlow promovió un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano a fin de controvertir la negativa a incluir el dato de su pertenencia al pueblo kiliwa en su credencial para votar.

La Sala Regional Guadalajara de este tribunal conoció del asunto. El diez de mayo de dos mil dieciocho determinó<sup>15</sup> que el vocal responsable carecía de atribuciones para pronunciarse sobre la modificación al formato de la credencial de elector y que el Consejo General del INE era la autoridad que debía pronunciarse sobre la viabilidad de la incorporación del rubro referente a la identidad indígena de la persona.

Por ese motivo, la sala regional **revocó**, en lo que fue materia de impugnación, la respuesta controvertida y le ordenó al Consejo General del INE que realizara las actividades siguientes:

---

<sup>15</sup> Véase la sentencia del juicio ciudadano SG-JDC-153/2018, disponible públicamente en la dirección electrónica: <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/guadalajara/SG-JDC-0153-2018.pdf>

- Dictaminar la viabilidad de la incorporación en algún campo de la credencial para votar con fotografía respecto del dato pedido por la actora.
- En caso de resultar procedente la incorporación mencionada, realizar un análisis interdisciplinario, incluso con apoyo de las instituciones y autoridades que estimara competentes, a efecto de determinar el procedimiento de identificación y pertenencia respecto a algún pueblo indígena, considerando la organización sociocultural, la autodeterminación y los usos y costumbres del pueblo indígena de que se trate.

Asimismo, vinculó a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral, por conducto del vocal respectivo en la Junta Ejecutiva del Distrito Electoral Federal 03 en Baja California para que, en caso de ser del interés de la actora y como medida temporal, le expidiera una constancia de “Detalle del ciudadano”<sup>16</sup>.

**1.5. Acuerdo INE/CG167/2019<sup>17</sup> (acto reclamado).** En acatamiento a la sentencia anterior, el veintinueve de marzo de dos mil diecinueve —casi diez meses después a que se emitió la

---

<sup>16</sup> De conformidad con el artículo 3, párrafo 1, inciso a), fracción IV, de los **LINEAMIENTOS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL PARA LA ATENCIÓN DE REQUERIMIENTOS DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN FORMULADOS EN TÉRMINOS DE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 126, PÁRRAFO 3 DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES**, el **detalle ciudadano** es la ficha que se obtiene del Sistema Integral de Información del Registro Federal de Electores, a través del Subsistema de Monitoreo y Consultas, que contiene los datos de la o el ciudadano proporcionados al Instituto Nacional Electoral, al realizar su último trámite registral, así como la situación de su registro en el Padrón Electoral y Lista Nominal de Electores.

<sup>17</sup> **ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, POR EL QUE SE ACATA LA SENTENCIA SG-JDC-153/2018 DICTADA POR LA SALA REGIONAL GUADALAJARA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.** Dicha determinación puede consultarse en la dirección electrónica: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/106973/C Gex201903-29-ap-12.pdf>

sentencia de sala regional—, el Consejo General del INE resolvió que **“no es viable la incorporación en algún campo** de la credencial para votar del dato relativo a la etnia kiliwa solicitado por Beatriz Haros Farlow”<sup>18</sup>.

Asimismo, le instruyó a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores para que en un breve término le presente a la Comisión del Registro Federal de Electores una propuesta de metodología para la celebración de reuniones con las instituciones, organizaciones y personas especialistas en la materia, a efecto de continuar el análisis respecto a la necesidad e implicaciones de la inclusión en la Credencial para Votar del dato referente a la pertenencia de las personas a algún pueblo o comunidad indígena<sup>19</sup>.

Finalmente, le ordenó a su secretario ejecutivo que **notificara** el acuerdo INE/CG167/2019 **a la Sala Regional Guadalajara**, además de que lo mandara publicar en el Diario Oficial de la Federación. Dicha publicación realizó el once de abril de dos mil diecinueve<sup>20</sup>.

**1.6. Solicitud del acuerdo.** El dos de abril, un diverso ciudadano, Arturo Copca Becerra, solicitó vía correo electrónico que se le facilitara el acuerdo INE/CG167/2019 al no encontrarse publicado en la página de internet del INE, razón por la cual, en la misma fecha, el Director de Apoyo al Consejo General y Junta General de la Dirección del Secretariado le remitió la versión electrónica de dicho documento.

**1.7. Juicio electoral de Arturo Copca Becerra (SUP-JDC-84/2019).** El ocho de abril siguiente, Arturo Copca Becerra, por su propio derecho y en representación de Ciudadanía y Gerencia

---

<sup>18</sup> Acuerdo INE/CG167/2019, página 42.

<sup>19</sup> Acuerdo INE/CG167/2019, resolutivo Tercero, página 43.

<sup>20</sup>

Véase:

[https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5557560&fecha=11/04/2019](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5557560&fecha=11/04/2019)

Social, Asociación Civil, promovió juicio ante la Junta Local Ejecutiva del INE en el Estado de Hidalgo, a fin de controvertir el acuerdo citado.

El doce de abril, se recibió en la Sala Superior la demanda referida; asimismo, la presidencia acordó integrar el expediente SUP-JDC-84/2019 y turnarlo a la Ponencia del Magistrado Indalfer Infante Gonzáles.

**1.8. Sesión pública y retorno.** El tres de mayo, el Magistrado instructor sometió a consideración del Pleno de la Sala Superior el proyecto de resolución correspondiente, en el cual propuso **desechar la demanda**, debido a que el actor y la asociación civil en cuyo nombre comparece carecían de interés jurídico y legítimo para promover el juicio ciudadano.

El proyecto fue rechazado por mayoría de votos, por lo que se determinó returnarlo a la ponencia de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, y en esa misma fecha, la presidencia de la Sala Superior ordenó lo conducente.

**1.9. Segundo juicio ciudadano federal de Beatriz Haros Farlow (SUP-JDC-103/2019).** El trece de mayo de dos mil diecinueve, Beatriz Haros Farlow promovió un juicio ciudadano federal para cuestionar el acuerdo del Consejo General del INE identificado con la calve INE/CG167/2019. La presidencia acordó integrar el expediente SUP-JDC-103/2019 y turnarlo a la Ponencia del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón.

**1.10. Sustanciación.** En su oportunidad, la Magistrada y el Magistrado Instructores radicaron el expediente en su Ponencia, admitieron a trámite las demandas declararon el cierre de instrucción, posibilitando la resolución del presente expediente.

**1.11. Presentación y rechazo del proyecto de sentencia.** En sesión pública de treinta de octubre se sometió a consideración del Pleno de esta Sala Superior el proyecto de sentencia.

Sometido a votación el citado proyecto, las Magistradas y los Magistrados determinaron, por mayoría de votos, rechazar la propuesta de sentencia; por lo que se designó al Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera como encargado de elaborar el engrose respectivo.

## **2. COMPETENCIA**

Esta Sala Superior es competente para conocer del presente asunto, porque se cuestiona la resolución de un órgano central del INE (Consejo General) que decidió sobre la negativa a realizar modificaciones al diseño de la credencial para votar con fotografía, en concreto, la incorporación de un nuevo rubro que pueda ser utilizado para asentar la identidad indígena de la persona que así lo solicite.

Lo anterior de conformidad con los artículos 186, fracción III, inciso c) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en relación con los diversos 79, párrafo 1, 80, párrafo 1, inciso f) y 83, apartado 1, inciso a), fracción III, de la Ley de Medios.

## **3. ACUMULACIÓN**

Los promoventes controvierten el acuerdo INE/CG167/2019, de veintinueve de marzo, emitido por el Consejo General del INE.

Por ese motivo se advierte que existe conexidad en la causa, pues hay identidad en el acto reclamado y en la autoridad responsable; por tanto, a fin de resolver en forma conjunta y congruente, es conforme a Derecho acumular los juicios ciudadanos del **SUP-JDC-103/2019** al expediente **SUP-JDC-**

**84/2019**, por ser éste el primero que fue recibido en la Oficialía de Partes de la Sala Superior<sup>21</sup>.

Por lo anterior, la Secretaría General debe glosar copia certificada de los puntos de esta sentencia al expediente acumulado.

#### **4. PROCEDENCIA**

Se cumplen los requisitos para admitir los juicios ciudadanos, en términos de lo dispuesto por los artículos 8, 9, párrafo 1 y 79 de la Ley de Medios, conforme a lo siguiente:

##### **4.1. Procedencia del juicio electoral SUP-JDC-84/2019**

Dicho juicio ciudadano, promovido por Arturo Copca Becerra, por su propio derecho y en representación de Ciudadanía y Gerencia Social, Asociación Civil, es procedente, en atención a lo siguiente:

**4.1.1. Forma.** El escrito de demanda señala los actos impugnados, los hechos, los motivos de controversia y cuenta con firma autógrafa.

**4.1.2. Oportunidad.** Esta Sala Superior ha señalado que en aquellos casos en los que un demandante busque reclamar un acto de un **órgano central** del INE y presente su escrito de medio de impugnación ante uno de los **órganos desconcentrados** de ese instituto, se estimará que dicha presentación **interrumpe el plazo para demandar**, pues ello favorece el derecho de acceso a la justicia para aquellas personas a quienes pudiera resultar

---

<sup>21</sup> De conformidad con lo previsto en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31 de la Ley de Medios, y 79 del Reglamento Interno de este órgano jurisdiccional.

complicado y costoso presentar su demanda directamente ante la autoridad responsable<sup>22</sup>.

Además, en el contexto actual, el desarrollo de la tecnología permite a los órganos desconcentrados del INE **informar** a las instancias centrales de la presentación de los medios de impugnación y **remitir** las constancias en formato digital de forma prácticamente inmediata, lo que supone que los órganos del INE actúan como una unidad. En ese sentido, la presentación de la demanda ante alguno de ellos permite justificar la interrupción del plazo para impugnar.

En el caso concreto, el actor controvierte un acuerdo emitido por el Consejo General del INE y señala que **tuvo conocimiento de esa determinación el martes dos de abril**.

En ese sentido, el plazo de cuatro días para demandar **inició el miércoles tres de abril y concluyó el lunes ocho de abril**, debiendo descontarse del cómputo del plazo los días sábado seis y domingo siete de abril de este año, por tratarse de un caso que no está vinculado a proceso electoral.

Si el actor presentó su demanda en contra de un órgano central del INE ante uno de los órganos desconcentrados de ese instituto (la junta local ejecutiva del INE en el estado de Hidalgo) de la entidad federativa donde el demandante tiene su domicilio, y ello lo hizo el **día lunes ocho de abril**, se concluye que la presentación de la demanda en esas condiciones y en dicha fecha interrumpe el plazo para demandar, por lo que si la demanda fue recibida en las oficinas centrales del INE el día nueve de abril, se concluye que su promoción fue oportuna.

---

<sup>22</sup> Similar criterio es sostenido en el expediente SUP-RAP-27/2019 y acumulados. Cabe señalar que este precedente derivó de diversos recursos de apelación presentados por partidos políticos.

**4.1.3. Legitimación e interés legítimo.** Toda vez que en el acuerdo impugnado se determinó la inviabilidad inmediata de la incorporación en algún campo de la credencial para votar, del dato de la etnia a la que se pertenece a partir del ejercicio de autoconciencia o autoadscripción, se considera que los requisitos en cuestión se satisfacen por la parte actora.

Lo anterior, atendiendo a la esencia de las jurisprudencias 27/2011<sup>23</sup> y 9/2015,<sup>24</sup> las cuales establecen que la legitimación activa se debe analizar de manera flexible por las particularidades que revisten las comunidades o pueblos indígenas y las posibilidades jurídicas o fácticas de quienes los integran, así como que se debe permitir a una persona que combata una posible afectación a los derechos del grupo en situación de vulnerabilidad al que pertenece, ya que eso hace posible la corrección jurisdiccional de determinaciones cuya existencia profundiza la marginación.

En el caso de Arturo Copca Becerra se encuentra legitimado<sup>25</sup> ya que se autoadscribe indígena, y considera que los efectos del acuerdo se surten de manera general para cualquier persona que teniendo esa calidad pretenda que se incorpore en su credencial para votar la pertenencia a algún pueblo o comunidad indígena.

La Sala Superior ha reconocido que, cuando se trate de medios de defensa de derechos fundamentales, el acceso pleno a la jurisdicción implica permitir a cualquier integrante de un pueblo, comunidad o grupo indígena, acudir a la autoridad jurisdiccional, para la defensa de los derechos humanos colectivos,

---

<sup>23</sup> De rubro: COMUNIDADES INDÍGENAS. EL ANÁLISIS DE LA LEGITIMACIÓN ACTIVA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO, DEBE SER FLEXIBLE.

<sup>24</sup> De rubro: INTERÉS LEGÍTIMO PARA IMPUGNAR LA VIOLACIÓN A PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES. LO TIENEN QUIENES PERTENECEN AL GRUPO EN DESVENTAJA A FAVOR DEL CUAL SE ESTABLECEN.

<sup>25</sup> De conformidad con lo previsto en los artículos 13, párrafo 1, inciso b), 79, párrafo 1, 80, párrafo 1, inciso f), de la Ley de Medios.

independientemente si se trata de representantes de la comunidad, puesto que esto no puede ser una barrera para su disfrute pleno.

El acceso efectivo a la justicia para pueblos y comunidades indígenas, implica el acceso a iniciar procedimientos legales o comparecer a estos, personalmente o bien, a través de sus órganos representativos.<sup>26</sup>

El acto impugnado, en esencia, determina que no es viable, por el momento, la incorporación en la credencial para votar del dato relativo a la etnia a la que algún ciudadano o ciudadana afirme pertenecer.

Asimismo, precisa que conforme al análisis efectuado no es posible incluir un distintivo con información de identificación o pertenencia a algún pueblo indígena o etnia en la credencial para votar, porque no se cuenta con bases de datos, listas o padrón de personas con esa calidad.

En ese contexto, se instruyó a la DERFE, que en breve término, presente a consideración de la Comisión del Registro Federal de Electores una propuesta de metodología para la celebración de reuniones con las instituciones, organizaciones y personas especialistas en la materia, a efecto de continuar el análisis de la necesidad e implicaciones de la inclusión en la credencial para votar del dato referente a la pertenencia de las personas a algún pueblo o comunidad indígena.

---

<sup>26</sup> Ver sentencia SUP-REC-1438/2017, así como la tesis 1a. CCXXXV/2013 (10a.), de la Primera Sala de la SCJN, de rubro: COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. CUALQUIERA DE SUS INTEGRANTES PUEDE PROMOVER JUICIO DE AMPARO EN DEFENSA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES COLECTIVOS. Las jurisprudencias y tesis citadas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante SCJN) y otros órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación pueden consultarse en la página electrónica: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/tesis.aspx>.

A partir de ello, el actor alega que el acuerdo impugnado, de forma incorrecta, determina que no es posible incluir un distintivo con la información de identificación o pertenencia a algún pueblo indígena o etnia en la credencial para votar, al no existir una base de datos o padrón de personas con esa calidad.

Asimismo, cuestiona que el Consejo General del INE, para justificar su decisión, adoptó los argumentos siguientes:

- Complicaciones técnicas, operativas y logísticas, en específico, de la DERFE del INE.
- La credencial para votar únicamente es el instrumento que permite a las personas ejercer su derecho al sufragio.
- No existe un padrón, base de datos o listas de personas que tengan la calidad de indígenas.
- El INE no tiene facultades para verificar la auto adscripción y no existen las formas para acreditar la calidad indígena de una persona.
- La incorporación de esa referencia puede llevar a que se cometan fraudes a la autoconciencia o auto adscripción indígena y las personas utilicen la citada credencial para acreditar la auto adscripción indígena y así solicitar candidaturas reservadas a indígenas, y
- La referencia de esa calidad expone a la persona que así lo solicite a ser sujeto de discriminación.

A consideración del actor, los motivos expuestos no se justifican en el marco normativo y los tratados internacionales en los que se ha determinado que no se pueden establecer limitantes,

restricciones o suspensión al disfrute de los derechos humanos, toda vez que, en ellos, no se regula lo relativo a problemas técnicos.

Atendiendo a la auto adscripción que hace valer el actor, así como sus motivos de disenso, la Sala Superior considera que, en el caso, esas circunstancias resultan suficientes para otorgarle legitimación e interés legítimo.

Como se expuso, la Sala Superior ha sostenido que cuando se trata de impugnaciones relacionadas con la tutela de principios y derechos constitucionales establecidos a favor de un grupo histórica y estructuralmente discriminado; cualquiera de sus integrantes puede acudir a juicio, al tratarse del mecanismo de defensa efectivo para la protección de éstos.

Por tanto, se debe evitar, en lo posible, exigir requisitos que ordinariamente se solicitan para el acceso pleno a la jurisdicción del Estado, y que puedan impedir su acceso, pues gozan de un régimen diferenciado establecido en el artículo 2º constitucional.<sup>27</sup>

Adicional a lo expuesto, la Sala Superior ha señalado que contar con la conciencia de identidad es suficiente para acreditar la legitimación para promover medios de impugnación con el carácter de integrante de un pueblo o comunidad indígena, con el objetivo de que se tutelen sus derechos.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Al estudiar los requisitos de procedencia en el recurso de reconsideración SUP-REC-1534/2018 se hicieron consideraciones similares.

<sup>28</sup> Véase la jurisprudencia 4/2012, del TEPJF, de rubro: COMUNIDADES INDÍGENAS. LA CONCIENCIA DE IDENTIDAD ES SUFICIENTE PARA LEGITIMAR LA PROCEDENCIA DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO.

Asimismo, dicha consideración es acorde con lo que disponen los artículos 1º, 2º, apartado A, fracción VIII y 17 de la Constitución federal, así como 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 13, párrafo 1, inciso b), 79, párrafo 1, 80, párrafo 1, inciso f), de la Ley de Medios, ya que a partir de tales preceptos normativos se garantiza el acceso efectivo a la justicia del actor.

La auto adscripción del actor resulta suficiente para considerarlo como integrante de o pertenecientes a un pueblo o comunidad indígena, ya que conforme el artículo 2º, tercer párrafo, de la Constitución federal, la conciencia de su identidad indígena es el criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre esos pueblos o comunidades.

Asimismo, la Sala Superior reconoce lo siguiente:<sup>29</sup>

- Es necesario eliminar los obstáculos que impiden el acceso pleno a los derechos, cuando se originan en la exclusión histórica y sistemática de personas y colectivos.
- Cualquiera de los integrantes de ese grupo histórica y estructuralmente discriminados puede acudir a juicio, al tratarse del mecanismo de defensa efectivo para la protección de sus derechos –interés legítimo–.
- Reconocer el acceso de justicia hace posible la corrección jurisdiccional de determinaciones cuya existencia profundiza la marginación e impide el ejercicio de los derechos políticos en condiciones de igualdad.
- El acceso a la justicia se justifica en que si la mayoría de las personas no son partícipes de los ámbitos en donde se toman las decisiones públicas, o carecen del poder fáctico necesario para afectarla, y
- Las correcciones o adopciones demandadas en el ámbito de la justicia representan quizás la única

---

<sup>29</sup> Véase la jurisprudencia 9/2015, del TEPJF, de rubro: INTERÉS LEGÍTIMO PARA IMPUGNAR LA VIOLACIÓN A PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES. LO TIENEN QUIENES PERTENECEN AL GRUPO EN DESVENTAJA A FAVOR DEL CUAL SE ESTABLECEN.

oportunidad de introducir su voz y perspectivas en la deliberación pública.

A consideración de la Sala Superior, se deben tener por cumplidos los requisitos –legitimidad e interés legítimo–, a partir de que el actor se autoadscribe indígena, y que el acuerdo impugnado tiene una determinación general, respecto a que no es posible incluir en este momento, un distintivo con la información de identificación o pertenencia a algún pueblo indígena o etnia en la credencial para votar, al no existir una base de datos o padrón de personas con esa calidad, máxime que en el expediente no existen elementos que destruyan la autoadscripción del actor.

En cuanto a la Asociación Civil, se considera que con fundamento en los artículos 1°, 2° y 17 constitucionales, así como con apoyo en las Reglas de Brasilia,<sup>30</sup> tiene interés legítimo para que se tutele un interés general en beneficio de las personas indígenas.

Lo anterior, toda vez que entre su objeto social se encuentra el apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas, y la promoción del juicio no se efectúa desde una afectación individual.

En efecto, el medio de impugnación se promueve, partir de que el enjuiciante estima que no existen razones válidas y suficientes para que el INE impida a los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas ejercer la autoadscripción como derecho

---

<sup>30</sup> En la exposición de las 100 Reglas Básicas de Acceso a la Justicia de las personas vulnerables, aprobadas por la Cumbre Judicial Iberoamericana, conocidas como las reglas de Brasilia se señaló que el poder judicial se debe configurar y se está configurando como un instrumento para la defensa efectiva de los derechos de las personas en condición de vulnerabilidad. Asimismo, en el apartado de requisitos de acceso al proceso y legitimación se indica que se propiciarán medidas para la simplificación y divulgación de los requisitos exigidos por el ordenamiento para la práctica de determinados actos, a fin de favorecer el acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, y sin perjuicio de la participación de otras instancias que puedan coadyuvar en el ejercicio de acciones en defensa de los derechos de estas personas.

humano de forma inmediata, con relación a la incorporación del dato relativo a la etnia a la que se pertenece en la credencial para votar, máxime que el acuerdo se sustenta en la exigencia de un estándar probatorio para acreditar la calidad de indígena, así como en diversas consideraciones discriminatorias, en menoscabo de los derechos de un grupo en situación de vulnerabilidad.

Asimismo, se inconforma de que el criterio aparentemente neutral del INE ubica a quienes integran los pueblos y comunidades indígenas en clara desventaja y discriminación, puesto que adopta consideraciones erróneas respecto al ejercicio del derecho de autoadscripción, aunado a que retarda su ejercicio, a partir de la exigencia a la DERFE de una “metodología de reuniones”, sin establecer incluso una temporalidad para presentarla.

En ese sentido, la pretensión de la Asociación Civil consiste en que los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas, en general, puedan contar con un documento oficial que los identifique y contenga su autoadscripción a un pueblo indígena.

En cuanto a la personería de Arturo Copca Becerra como representante de la Asociación Civil Ciudadanía y Gerencia Social, se tiene por acreditada con la copia certificada<sup>31</sup> que remitió al presente expediente, en desahogo del requerimiento que le fue formulado por la Magistrada Instructora, mediante acuerdo de trece de mayo.

**4.1.4. Definitividad.** El presente requisito se cumple, toda vez que no existe otro medio de impugnación que deba agotar la parte actora, previo a acudir a este juicio ciudadano.

---

<sup>31</sup> Escritura pública número diecisiete mil cuatrocientos veintiséis (17,426), volumen doscientos cuarenta y siete (247).

#### 4.2. Procedencia del juicio ciudadano SUP-JDC-103/2019

Se cumplen las condiciones para admitir dicho medio de defensa, conforme a lo siguiente:

**4.2.1. Forma.** La demanda se presentó por escrito ante la autoridad que actuó como originalmente responsable. En dicho escrito aparece el nombre y la firma autógrafa de la promovente; se identifica el acto impugnado y a la autoridad que lo dictó, y se mencionan hechos, agravios y los artículos supuestamente vulnerados.

**4.2.2. Oportunidad.** Al rendir su informe circunstanciado, el órgano demandado refirió que el juicio es improcedente, porque se presentó de manera extemporánea.

Para justificar su afirmación, el INE señaló que el acuerdo reclamado (INE/CG167/2019) se publicó en el DOF el jueves **once de abril** de dos mil diecinueve, surtiendo efectos de notificación al día siguiente, esto es, el viernes **doce de abril**<sup>32</sup>.

Derivado de esa situación, estima que el plazo de cuatro días para impugnar transcurrió del lunes **quince de abril** al **jueves dieciocho siguiente**, debiendo descontarse del cómputo los días sábado trece y domingo catorce de abril de este año, pues el caso no está vinculado a algún proceso electoral<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> De conformidad con el artículo 30, párrafo 2, de la Ley de Medios.

<sup>33</sup> En términos del artículo 7, párrafo 2, de la Ley de Medios, así como la jurisprudencia 1/2009-SR11, ratificada por la Sala Superior, de rubro: **PLAZO PARA IMPUGNAR ACTOS EMITIDOS DURANTE EL DESARROLLO DE UN PROCESO ELECTORAL, QUE NO ESTÉN VINCULADOS A ÉSTE. NO DEBEN COMPUTARSE TODOS LOS DÍAS Y HORAS COMO HÁBILES.** La Sala Superior en sesión pública celebrada el veinticinco de marzo de dos mil nueve, ratificó por mayoría de cinco votos la jurisprudencia de la Sala Regional Monterrey antes señalada y la declaró formalmente obligatoria. Véase: *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Año 2, Número 4, 2009, páginas 23 a 25. Todos tesis jurisprudenciales y criterios aislados en materia electoral que se citan en esta sentencia también pueden ser consultados en la dirección electrónica: [http://intranet/IUSE/portada\\_iuse2\\_boton1.htm](http://intranet/IUSE/portada_iuse2_boton1.htm)

Por tal motivo, si la demanda se presentó el **trece de mayo** su promoción es extemporánea, pues tuvo lugar diecisiete días después de la fecha límite.

Se concluye que **no le asiste la razón** ya que, en el caso concreto, la comunicación vía el DOF **resulta ineficaz** por dos motivos:

- a) Porque era legalmente imprevisible para la actora, al ser contraria a las formas de notificación previstas en la legislación aplicable para trámites relacionados con la credencial de elector. En ese sentido, no podría surtir efectos jurídicos en perjuicio de la demandante.
- b) Porque dadas las particularidades del caso, se advierten elementos objetivos que conducen a esta sala a considerar que la publicación en el DOF **no era la vía más adecuada y eficaz** para que el INE diera respuesta a una petición presentada por una ciudadana que se autoadscribe como indígena (en un procedimiento para exigir el que el Estado reconozca su identidad indígena) y que habita en una población considerada de alta marginación, de difícil acceso, con lomeríos rocosos y caminos de terracería, y en la que no hay computadoras ni viviendas con acceso a internet.

Tales razones se explican enseguida.

**En primer término**, se tiene que el derecho a la seguridad jurídica — reconocido en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos—, tiene por objeto, entre otras cuestiones:

- Lograr que la actuación de los órganos sea **previsible** para las personas. Su esencia descansa en la premisa relativa a que los individuos “sepan a qué atenerse” en sus relaciones con los órganos de gobierno.
- Evitar que, por virtud de los actos de la autoridad, las personas se vean colocadas en situaciones de incertidumbre jurídica y, en consecuencia, en un estado de indefensión. Se trata de una prohibición de la arbitrariedad o del exceso.

Para que los efectos pretendidos por las disposiciones constitucionales en materia de seguridad jurídica se generen de forma efectiva, los órganos del estado deben actuar de forma **regular**, respetando y acatando las previsiones legales aplicables a los procedimientos correspondientes.

Esto implica que las autoridades tienen prohibido actuar de forma imprevisible e intempestiva —si no existe una causa justificada para ello— y menos aún al margen de la Ley, pues de hacerlo dejaría de existir la previsibilidad que las garantías de seguridad jurídica buscan lograr (en relación con la forma que se espera que los órganos gobierno actúen) y, en cambio, se producirían los efectos indeseados: imprevisibilidad, incertidumbre e indefensión, mermando la adecuada defensa y generando procedimientos injustos.

En ese sentido, por ejemplo, se estima que la comunicación realizada vía el DOF de una respuesta a un trámite vinculado a la incorporación de datos a una credencial de elector **resulta imprevisible**, pues se aparta del trámite ordinario que la LEGIPE y la normativa interna del INE prevén para las notificaciones en ese tipo de trámites.

En efecto, en la legislación electoral **no hay previsión legal** alguna que les indique a las personas que **existe la posibilidad** de que el INE les puede llegar a comunicar la respuesta a una solicitud de modificación o inclusión de datos en una credencial para votar con fotografía **a través del DOF.**

En cambio, el artículo 143, párrafo 7, de la LEGIPE señala lo siguiente:

7. La resolución recaída a la instancia administrativa para obtener la credencial o de rectificación, **será notificada personalmente al ciudadano si éste comparece ante la oficina responsable de la inscripción o, en su caso, por telegrama o correo certificado.**

(Énfasis añadido).

Además, el Manual para la Operación del Módulo de Atención Ciudadana, Tomo VI<sup>34</sup>, indica la forma en que el personal del INE debe conducirse para poner en conocimiento del interesado la respuesta a su solicitud de obtención de credencial de elector o modificación e incorporación de datos en la misma.

Los numerales 4.1 a 4.3 de dicho manual establecen dos formas en la que los funcionarios del INE pueden informar a la ciudadanía que la respuesta a su trámite de credencial de elector ya está disponible en el módulo correspondiente. Estas son:

- **Notificación-invitación.** Implica que el funcionario del INE se constituye en el domicilio de la persona interesada y le entrega un formato en el que le informa que la respuesta a su trámite ya está disponible en el módulo de atención ciudadana y que puede pasar a notificarse personalmente de la misma. La entrega del

---

<sup>34</sup> Disponible en la dirección electrónica: [https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/servicio-profesional-electoral/concurso-publico/2016-2017/segunda-convocatoria/docs/Doctos\\_Consulta/tomo-VI-mac.pdf](https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/servicio-profesional-electoral/concurso-publico/2016-2017/segunda-convocatoria/docs/Doctos_Consulta/tomo-VI-mac.pdf)

formato de invitación debe hacerse al interesado o a una persona mayor de quince años que viva en el domicilio.

- **Invitación telefónica.** El funcionario del INE llama por teléfono al interesado para informarle que la respuesta a su trámite está disponible en el módulo.

En síntesis, de lo dispuesto por la LEGIPE y el Manual del INE antes referido, las vías por las que se comunica la respuesta a una solicitud ciudadana vinculada a la credencial de elector son las siguientes:

- **Notificación personal.** Para efectuarla, el INE debió haber agotado la notificación-invitación o la invitación telefónica.
- **Telegrama**
- **Correo certificado**

No pasa inadvertido que el artículo 30, párrafo 2, de la Ley de Medios señala lo siguiente:

**“2. No requerirán de notificación personal y surtirán sus efectos al día siguiente de su publicación o fijación, los actos o resoluciones que, en los términos de las leyes aplicables o por acuerdo del órgano competente, deban hacerse públicos a través del Diario Oficial de la Federación...”.**

Sin embargo, como se advierte, dicha disposición señala que sólo aquellos actos que **por virtud de las leyes aplicables deban hacerse públicos a través del DOF** no requerirán notificación personal y surtirán sus efectos al día siguiente de su publicación. Esto es, la condición para que un acto se comunique vía el DOF es que la propia Ley **prevea esa vía** como la que debe emplearse en el trámite correspondiente.

Como las leyes aplicables **no señalan** que la respuesta a un trámite vinculado a **la credencial de elector** debe comunicarse vía el DOF, en principio, dicha respuesta deberá notificarse a través de los procedimientos que sí manda la Ley (notificación personal, telegrama o correo certificado).

En ese sentido, en el trámite en mención, una comunicación que se efectúa vía el DOF resulta irregular y, por ende, imprevisible, pues se aparta de la forma legal en la que deben efectuarse las notificaciones en ese tipo de procedimientos. Asimismo, genera indefensión, pues no existen elementos normativos que le permitan al interesado **anticipar** que el INE actuará de esa forma, lo cual, en consecuencia, le impide actuar eficazmente y desplegar una defensa adecuada.

Por tales motivos, **dicha comunicación no puede surtir efectos en perjuicio de la persona interesada.**

Por el contrario, dada la ineficacia de la referida comunicación vía el DOF, el plazo legal de cuatro días para demandar debe contabilizarse a partir del día siguiente a la fecha en que la actora haya tenido conocimiento del acto reclamado.

En el caso, ella señala que conoció de la determinación cuestionada el **doce de mayo** de dos mil diecinueve y en el expediente no existe constancia que contradiga esa afirmación.

En ese sentido, si la demanda la presentó ante la 03 Junta Distrital Ejecutiva del INE el **trece de mayo**<sup>35</sup> y dicho escrito se recibió en las oficinas del Consejo General del INE el **quince siguiente**, se advierte que su promoción fue oportuna.

---

<sup>35</sup> Véase el sello estampado en el escrito de demanda que obra en el expediente en que se actúa.

**4.2.3. Legitimación y personería.** La actora está legitimada por tratarse de una ciudadana que acude por su propio derecho. Asimismo, se reconoce a Carlos Francisco López Reyna — integrante de la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas— como representante legal de la promovente, teniendo en cuenta que así lo solicitó ella en su escrito de demanda<sup>36</sup> y el defensor presentó un escrito<sup>37</sup> en el que acepta y protesta el desempeño de ese cargo<sup>38</sup>.

**4.2.4. Interés jurídico.** Se satisface, porque Beatriz Haros Farlow controvierte el acuerdo mediante el cual se da respuesta a la solicitud que ella misma presentó a fin de que el INE incorporara el dato relativo a su identidad indígena en su credencial de elector, lo cual le fue negado en el acuerdo que ahora reclama.

**4.2.5. Definitividad.** No hay medio de defensa que deba agotarse antes de acudir a esta instancia.

## **5. ESTUDIO DE FONDO**

### **5.1. Planteamiento del caso**

La ciudadana Beatriz Haros Farlow le solicitó al INE que a su credencial de elector le incorporara el dato relativo a que ella se identifica como integrante del pueblo **indígena** kiliwa.

Mediante acuerdo INE/CG167/2019, el Consejo General del INE dio respuesta a esa petición y determinó lo siguiente:

---

<sup>36</sup> Jurisprudencia 28/2014, de la Sala Superior, de rubro **SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. ES VÁLIDA LA REPRESENTACIÓN DE LOS CIUDADANOS PERTENECIENTES A COMUNIDADES O PUEBLOS INDÍGENAS.** *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, páginas 66, 67 y 68.

<sup>37</sup> Dicho documento obra en el expediente en que se actúa.

<sup>38</sup> En términos de los artículos 10 fracción I y II; 12, fracciones IV, VI y VII; 13, párrafo 1, fracción I; y 14 del Acuerdo general por el que se establecen las bases de organización y funcionamiento de la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas. Dicho acuerdo está disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5428854&fecha=07/03/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5428854&fecha=07/03/2016)

“...este Consejo General, determina que **no es viable la incorporación en algún campo de la credencial para votar del dato relativo a la etnia Kiliwa solicitado por Beatriz Haros Farlow.**

En consecuencia y conforme al análisis realizado, no es posible en este momento, incluir un distintivo con información de identificación o pertenencia a algún pueblo indígena o etnia en la credencial para votar, porque como se ha referido en el presente Acuerdo, **el Instituto no cuenta con bases de datos, listas o padrón de personas con la calidad indígena...**”.

Las consideraciones que sustentan esa decisión son las siguientes:

- a) Que la ausencia del dato relativo a la identidad indígena del elector no le impide a la persona integrante de una comunidad indígena ejercer sus derechos de votar y ser votado.

Además, los elementos de la credencial son idóneos para identificar a la persona cuando quiera acudir a votar.

- b) Que si bien la redacción del artículo 156 de la LEGIPE, el cual señala los datos que debe contener la credencial de elector, tiene una redacción que permite sostener que dicha relación de datos es enunciativa y no limitativa, en realidad la credencial sólo debe tener los elementos expresamente señalados por la legislación, pues el INE no tiene atribuciones para compilar datos que le permitan validar la autoadscripción a un pueblo o comunidad indígena.

Más aún, el INE indica que no tiene como función validar o verificar de forma calificada la autoadscripción

como indígena que declaren las personas integrantes de algún pueblo o comunidad con ese carácter.

En todo caso, son otras las autoridades competentes para recabar y registrar esa información, como lo serían la Secretaría de Gobernación y/o el Consejo Nacional de Población y/o INPI.

- c) Que, si bien, por determinación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el INE es responsable de examinar de forma calificada la autoadscripción que declaran los candidatos a cargos de elección popular que compiten, por ejemplo, **por cargos de cuota indígena**, esa revisión es “momentánea”, sin que trascienda a la realización de un acto jurídico administrativo como sería reconocer una etnia en registros o archivos ad hoc del INE.
- d) Que, en todo caso, cualquier acto administrativo que pueda incidir en los derechos de pueblos y comunidades indígenas debe efectuarse sólo si previamente se llevó a cabo una consulta a los pueblos destinatarios de la medida.

En ese sentido, señala que es el INPI el encargado de realizar las consultas, así como integrar y operar un Sistema Nacional de Información y Estadística sobre Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas.

En desacuerdo con la respuesta del INE y con los razonamientos que la sustentan, Beatriz Haros Farlow, Arturo Copca Becerra en conjunto con Ciudadanía y Gerencia Social (Asociación Civil) promovieron respectivamente un juicio ciudadano. De los escritos de demanda, se extrae que hicieron valer los agravios siguientes:

I. Beatriz Haros Farlow señala que la respuesta del Consejo General del INE es incongruente porque una parte del acuerdo impugnado señala que el artículo 156 de la LEGIPE admite incorporar a la credencial de elector datos adicionales a los expresamente previstos en dicho numeral de la Ley y, en otra parte, el mismo acuerdo indica que la credencial sólo debe contener los elementos expresamente descritos por la legislación.

Asimismo, la actora refiere que la resolución también es incongruente porque ella solicitó la incorporación del dato relativo al pueblo indígena al cual pertenece y el INE le negó su petición sobre la base de que no cuenta con un catálogo de comunidades indígenas.

Por último, indica la inconsistencia relativa a citar diversas normas internacionales que señalan que basta la autoadscripción para efectos del reconocimiento de la calidad indígena de un individuo, pero argumenta que no tiene elementos para validar esa autoadscripción.

II. Beatriz Haros Farlow también manifiesta que la negativa del INE afecta su derecho a su identidad indígena pues, en su concepto, tanto la constitución mexicana como diversos tratados internacionales imponen a las autoridades de nuestros deberes reforzados para reconocer y preservar esa identidad. Por tal motivo, estima que los supuestos impedimentos jurídicos y técnicos que el INE argumenta devienen injustificados a la luz de los deberes normativos que se deducen de las normas señaladas.

En sentido similar, Arturo Copca Becerra refiere que, por disposición de la Ley General de Población, la

credencial de elector es un medio de identificación por lo que, en este momento, es el documento idóneo para consignar la identidad indígena de una persona.

Por ese motivo, refiere que es incorrecto el argumento del INE referente a que la credencial sólo tiene por función servir de medio de identificación para el ejercicio del derecho a ser votado.

En su concepto, la credencial de elector es un documento que sirve tanto para votar como para identificarse.

**III.** Ambos actores exponen que el INE argumentó dificultades técnicas injustificadas para negar la posibilidad de incorporar el dato solicitado por Beatriz Haros Farlow.

Arturo Copca Becerra refiere que el INE señaló que había complicaciones técnicas para incorporar el dato pedido, pero no justificó que fueran insalvables.

Ambos demandantes manifiestan que el INE sujetó el derecho a la identidad a la existencia previa de padrones y de una verificación documental de la identidad, lo cual es contrario al reconocimiento subjetivo que tienen garantizados los pueblos indígenas por mandato constitucional.

En ese sentido, consideran que resulta injustificado que el INE determine que, para conceder el registro pedido, sea necesario validar la adscripción de la actora al pueblo kiliwa, teniendo en cuenta que diversos instrumentos internacionales señalan que, para efectos

de reconocimiento, basta la autoadscripción del individuo que se dice indígena.

Tales planteamientos se analizan enseguida, en el orden propuesto.

## 5.2. La resolución reclamada es congruente

Esta Sala Superior observa que la determinación que se cuestiona es consistente tanto entre sus diferentes consideraciones como entre lo pedido por la actora y lo resuelto por el INE, de suerte que no existen las incongruencias señaladas por la demandante.

En primer término, la actora argumenta que en una parte del acuerdo impugnado el INE señaló que el artículo 156 de la LEGIPE admite la posibilidad de que a la credencial de elector se le incorporaran datos distintos a los expresamente descritos en ese numeral y luego dijo que la credencial sólo debe contener los elementos expresamente descritos por la legislación.

Esa circunstancia no implica incongruencia, pues de la lectura integral del acuerdo se observa que el INE también argumentó que no era la instancia competente para registrar y **validar los datos relativos a la autoadscripción** de las personas que se dicen indígenas.

En ese sentido, esta última consideración, en relación con las otras mencionadas por la actora, hacen congruente la argumentación del INE, pues si bien reconoce la posibilidad interpretativa de ampliar los elementos de la credencial de elector descritos en el artículo 156 de la LEGIPE, concluye que **no es posible la inclusión de la identidad indígena** pues, desde su óptica, **no es la autoridad competente para** llevar un registro de los elementos que le permitan validar dicha identidad.

En segundo lugar, tampoco existe incongruencia en el hecho de que la actora pidiera la incorporación del dato relativo al **pueblo indígena** al cual pertenece y que el INE negara su petición sobre la base de que no cuenta con un catálogo de **pueblos y comunidades indígenas**, pues, si bien, las expresiones respectivas no son sinónimas, de la lectura integral del acuerdo se observa que la razón de la negativa es el hecho de que el INE dice no tener competencia para validar la autoadscripción kiliwa, al no tener registros confiables para ello y carecer de atribuciones para generarlos.

Además, el hecho de que la actora solicitara la incorporación del dato referente al **pueblo** y que el INE se refiriera tanto a pueblos como a comunidades, no hace incongruente la respuesta del INE, sino solamente más específica teniendo en cuenta que las comunidades conforman los pueblos.

Finalmente, tampoco existe incongruencia en torno a la manifestación del INE encaminada a exigir una autoadscripción calificada, pues si bien el instituto reconoce que la regla en los tratados internacionales es la autoadscripción simple, dada la función registral del INE estima que lo adecuado es asentar datos ciertos y válidos lo cual requeriría más que la sola autoadscripción.

### **5.3. La negativa de incluir la autoadscripción indígena en la credencial para votar no transgrede el derecho a la identidad de quienes promovieron.**

El INE argumentó la negativa a incorporar el dato referente a que la actora pertenece al pueblo kiliwa a partir de diversas razones de índole jurídica y técnica-operativa. En síntesis, indicó lo siguiente:

- Respecto a la credencial como documento de identidad, indicó que dicha función es de carácter transitoria y que existen autoridades con competencias expresas para asegurar la identidad indígena en otro tipo de registros diversos a los de naturaleza electoral.
- En torno a la credencial como documento para ejercer los derechos de votar y ser votado, señaló que la circunstancia de que no se asiente la identidad indígena de la persona no impide el ejercicio de los derechos de sufragio activo y pasivo.

Precisó que, si bien el dato de la identidad indígena de una persona es relevante, por ejemplo, para el registro de candidaturas, la verificación que se efectúa en ese supuesto es momentánea.

Inconforme con tales consideraciones, los actores señalan que las autoridades del Estado mexicano están obligadas a **reconocer su identidad indígena**, en un documento oficial expedido por el Estado, si lo solicitan voluntariamente, pues existen múltiples previsiones constitucionales y tratados internacionales que, en su concepto, respaldan su postura.

Esta Sala Superior considera **infundados** los planteamientos de la parte actora pues, contrariamente a lo que aducen, las autoridades del Estado Mexicano no incumplen con el respeto al derecho a la identidad personal y a la identidad indígena por dejar de incluir el dato relativo a su pertenencia a determinada comunidad indígena en la credencial para votar, por los motivos que enseguida se exponen.

- **Derecho a la identidad personal.**

La Constitución Federal reconoce el derecho a la identidad en su artículo 4°, párrafo octavo, en los siguientes términos:

**“Artículo 4°**

(...)

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”.

En relación con el derecho a la identidad personal, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostuvo en la tesis LXVII/2009, de rubro: **“DERECHOS A LA INTIMIDAD, PROPIA IMAGEN, IDENTIDAD PERSONAL Y SEXUAL. CONSTITUYEN DERECHOS DE DEFENSA Y GARANTÍA ESENCIAL PARA LA CONDICIÓN HUMANA”**, que se trata del derecho de todo individuo a ser uno mismo, en la propia conciencia y en la opinión de los demás, de acuerdo con sus caracteres físicos e internos y sus acciones, que lo individualizan ante la sociedad y permiten identificarlo.

El referido criterio aglomera una diversidad de derechos que son descritos de forma genérica, por lo cual se presenta como una primera aproximación al concepto de derecho a la identidad personal.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en distintas ocasiones, en relación con el derecho a la identidad personal y su contenido como se detalla a continuación:

En la tesis LXXV/2018 de rubro: **“DERECHO A LA IDENTIDAD DE UN MENOR. NO SÓLO LO CONSTITUYE LA POSIBILIDAD DE RECIBIR INFORMACIÓN SOBRE SU NOMBRE, NACIONALIDAD Y FILIACIÓN, PUES A PARTIR DEL RECONOCIMIENTO DE ESTOS**

**DERECHOS SE PUEDEN DERIVAR OTROS”,** señaló que **el derecho humano a la identidad** constituye un derecho por ser un elemento que le es inherente al ser humano y que **puede comprender otros derechos, como el derecho al nombre, a la nacionalidad y a conocer su filiación y origen.**

En ese mismo sentido, la Primera Sala ha sostenido que se trata de un derecho que confluye tanto en las relaciones con el Estado como con la sociedad, y necesariamente comprende otros derechos correlacionados, como lo son el **derecho a un nombre propio, a conocer la propia historia filial, al reconocimiento de la personalidad jurídica y a la nacionalidad,** entre otros<sup>39</sup>.

En relación con lo anterior, la Primera Sala de nuestro Máximo Tribunal ha señalado que, dentro de los derechos personalísimos, se comprende necesariamente el derecho a la **identidad personal, el cual se define como el conjunto y resultado de todas aquellas características que permiten individualizar a una persona en la sociedad,** todo aquello que hace ser “uno mismo” y no “otro” y se proyecta hacia el exterior, permitiendo a los demás conocer a esa persona y, de ahí, identificarla.

También sostuvo que se trata de un derecho humano por ser un elemento que es inherente a la persona, el cual puede comprender otros derechos, siendo su **núcleo esencial el derecho al nombre, a la nacionalidad y a conocer su filiación o relaciones familiares y origen, todo lo cual va acompañado de la obligación del Estado de reconocerlos y garantizarlos**<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala, amparo directo en revisión 2766/2015.

<sup>40</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala, amparo directo en revisión 4686/2016.

En este sentido, la Primera Sala de la Corte ha especificado que el derecho a la identidad personal implica el reconocimiento jurídico y social de una persona como sujeto de derechos y responsabilidades en el sentido en que se reconozca a la persona perteneciente a un Estado, a una sociedad y a una familia<sup>41</sup>.

A partir de los mencionados criterios, es que se puede observar que **el derecho a la identidad personal se integra por los siguientes componentes: a) un núcleo esencial de derechos que permiten la identificación de la persona y, b) el reconocimiento de esos derechos por parte del Estado.**

En efecto, como lo reconoció la propia Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, si bien la identidad se construye a través de múltiples factores psicológicos y sociales, **en términos de derecho, la imagen propia de la persona está determinada en buena medida, por el conocimiento de sus orígenes y su filiación, así como por la identificación que tiene en la sociedad a través de un nombre y una nacionalidad**<sup>42</sup>.

En consecuencia, es de hacerse notar que si bien, la identidad de las personas puede estar conformada por una multiplicidad de caracteres internos y externos —como pudiera ser su pertenencia a una comunidad indígena—, para efectos de su tutela como derecho personal de frente al Estado, se integra por un núcleo esencial consistente en origen, filiación de las personas, el nombre y la nacionalidad.

---

<sup>41</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala, amparo en revisión 1446/2016.

<sup>42</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala, contradicción de criterios 430/2013.

Por su parte, la Comisión Nacional de Derechos Humanos<sup>43</sup> aporta una definición del concepto “**identidad**”. Para ese órgano autónomo la identidad es el conjunto de rasgos que caracteriza a un individuo o a una colectividad frente a los demás.

La identidad de una persona se basa, en lo fundamental, en el conocimiento de su origen; tiene que ver, en particular, con sus antecedentes familiares.

En mil novecientos ochenta y nueve se reconoció la identidad como un derecho, al incorporarse en la Convención sobre los Derechos del Niño.

El derecho a la identidad de la persona y su protección son uno de los ejes sobre los cuales giran los demás derechos que, en conjunto, definen a la persona humana; guarda un vínculo estrecho con los derechos siguientes: a no ser discriminado, a la salud, a la intimidad, a una vida digna y a tener sus propias creencias religiosas, de pensamiento y de opinión, entre otros.

El **derecho a la identidad** ha sido definido como “el reconocimiento jurídico y social de una persona como sujeto de derechos y responsabilidades y, a su vez, de su pertenencia a un Estado, un territorio, una sociedad y una familia, condición necesaria para preservar la dignidad individual y colectiva de las personas”<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> Al respecto, véase la siguiente liga: <http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/Cartilla-Derecho-Identidad-Indigenas.pdf>

<sup>44</sup> “*El derecho a la identidad como derecho humano*”. Primera edición, enero de 2011. Edición electrónica a cargo de la Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional, con la colaboración de la Dirección General del Registro Nacional de Población e Identidad Personal, ambas de la Secretaría de Gobernación, visible en: [http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/Libros2011/Derecho\\_a\\_la\\_identidad\\_como\\_derecho\\_humanoELECTRONICO.pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/Libros2011/Derecho_a_la_identidad_como_derecho_humanoELECTRONICO.pdf)

Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado con relación el derecho a la identidad que no se encuentra expresamente previsto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sino que su contenido se desprende de las circunstancias de cada caso concreto y de los artículos 18<sup>45</sup> (derecho al nombre) y 17<sup>46</sup> (derecho a la protección a la familia), en relación al artículo 1° del Pacto de San José<sup>47</sup>.

También, ha referido que el derecho a la identidad es un derecho humano fundamental que puede ser conceptualizado, en general, como el **conjunto de atributos y características que permiten la individualización de la persona en sociedad** y, en tal sentido, comprende varios otros derechos contenidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, según el sujeto de derechos de que se trate y las circunstancias del caso<sup>48</sup>.

De igual manera, ha determinado que el derecho a la identidad es un derecho complejo debido a que por un lado presenta un aspecto dinámico cuyo desarrollo se encuentra ligado a la evolución de la personalidad del ser humano y por el otro contiene un conjunto de atributos y características que permiten individualizar a cada persona como única, por lo que es un proceso en donde se debe obtener la verdad personal y biográfica del ser humano<sup>49</sup>.

---

<sup>45</sup> **Artículo 18. Derecho al nombre.** Toda persona tiene derecho a un nombre propio y a los apellidos de sus padres o al de uno de ellos. La ley reglamentará la forma de asegurar este derecho para todos, mediante nombres supuestos, si fuere necesario.

<sup>46</sup> **Artículo 17. Protección a la familia.** 1. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por la sociedad y el Estado (...)

<sup>47</sup> Corte IDH. Caso de las *Hermanas Serrano Cruz vs El Salvador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas Sentencia de 1 de marzo de 2005, párrafo 20.

<sup>48</sup> Corte IDH. Caso *LM vs Paraguay*. Medidas provisionales respecto de Paraguay de 1 de julio de 2011, párrafo 15.

<sup>49</sup> Corte IDH. Caso de las *Hermanas Serrano Cruz vs El Salvador*. Op. Cit., párrafo 132.

Ahora bien, en cuanto a los alcances del derecho a la identidad, ha señalado que debe constituirse como un derecho con carácter autónomo que se alimenta tanto de las normas del derecho internacional, como de aquellas que se deriven de los rasgos culturales propios contemplados en el ordenamiento interno de los Estados, concurriendo así a conformar la especificidad de la persona, con los derechos que lo hacen único, singular e identificable.

En tales condiciones, se tiene que al igual que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Interamericano reconoce el derecho a la identidad como un derecho complejo que comprende un conjunto de atributos y características que permiten individualizar a cada persona como única, a partir de un núcleo esencial vinculado con el derecho al nombre, a la nacionalidad y el origen familiar o filiación.

Por otra parte, el Comité Jurídico Interamericano, al emitir la opinión sobre el alcance del derecho a la identidad al igual que la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Corte Interamericana, reconoce que se trata de un derecho que cuenta con un **núcleo central de elementos claramente identificables que incluyen el derecho al nombre, el derecho a la nacionalidad y el derecho a las relaciones familiares, todo lo cual va acompañado de la obligación del Estado de reconocerlos y garantizarlos**, en conjunto con aquellos otros derechos que se deriven de las propias legislaciones nacionales o bien de las obligaciones que se hayan contraído en razón de los instrumentos internacionales pertinentes.

Sobre el particular, este órgano jurisdiccional especializado ha sostenido que de acuerdo con lo previsto en el artículo 4 constitucional, toda persona tiene derecho a la identidad, la cual

puede definirse desde el **reconocimiento jurídico y social** de los atributos de una persona que la distingue en un entorno, es decir, una derivación integral del derecho a la expresión de la individualidad, por cuanto es un signo distintivo de una persona ante las demás, con el cual **se identifica y reconoce como distinta**<sup>50</sup>.

Al respecto, cabe mencionar que en similar sentido el Vademecum de Derechos Humanos define el derecho a la identidad como el derecho humano atribuido principalmente a los menores para contar desde el nacimiento con atributos, **datos biológicos y culturales que permiten la individualización como sujeto en la sociedad** y a no ser privados de los mismos, con la finalidad de preservar la dignidad individual y colectiva de las personas, que se traduce en su **reconocimiento jurídico y social como sujeto de derechos y responsabilidades y, a su vez, de su pertenencia a un Estado, un territorio, una sociedad y una familia, y el cual se concreta en los derechos a tener nombre, una nacionalidad y a conocer su filiación y origen**<sup>51</sup>.

Así, como se ha venido señalando, la identidad en el ámbito del derecho se relaciona con el reconocimiento por parte de las autoridades estatales de los atributos de la persona que la distinguen del resto, con el propósito de que puedan ser identificadas y reconocidas como distinta a los demás, a partir de un núcleo esencial de derechos como el derecho al nombre, la nacionalidad y a conocer sus relaciones familiares y origen.

- **Derecho a la identidad cultural e indígena.**

---

<sup>50</sup> Véase el SUP-JRC-35/2018.

<sup>51</sup> Lugo Saucedo, Salinas Cerrillo, Reyes Robledo e Imormino de Haro, *Vademecum de Derechos Humanos*, Tirant lo Blanch, Ciudad de México, 2019., pág. 43.

Por otra parte, y dadas las particularidades del caso concreto, vale la pena traer a colación el concepto de identidad cultural.

La cultura, de acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) se define como el conjunto de los rasgos distintivos, espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan una sociedad o un grupo social. Ella engloba, además de las artes y las letras, los modos de vida, los derechos fundamentales al ser humano, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias.

Por su parte, la cultura tradicional y popular fue definida por la UNESCO<sup>52</sup> como el conjunto de creaciones que emanan de una comunidad cultural fundadas en la tradición, expresadas por un grupo o por individuos y que reconocidamente responden a las expectativas de la comunidad en cuanto expresión de su identidad cultural y social; las normas y los valores se transmiten oralmente, por imitación o de otras maneras. Sus formas comprenden, entre otras, la lengua, la literatura, la música, la danza, los juegos, la mitología, los ritos, las costumbres, la artesanía, la arquitectura y otras artes.

Con apoyo en los conceptos de identidad (genérica), pueblos originarios o comunidades indígenas, así como el de cultura y cultura tradicional, es posible desprender que la **identidad cultural debe entenderse como el conjunto de referencias culturales por el cual una persona, individual o colectivamente, se define, se constituye, comunica y**

---

<sup>52</sup> Recomendación sobre la salvaguardia de la cultura tradicional y popular (1989).

**entiende ser reconocida en su dignidad**, en términos del artículo 2 de la Declaración de Friburgo, sobre Derechos Culturales.

Este derecho humano se encuentra íntimamente vinculado con los de **igualdad y no discriminación**, los cuales están reconocidos en los artículos 1° y 4° de la Constitución Federal.

Así, de los citados preceptos constitucionales se desprende que hombres y mujeres **son iguales** ante la ley, y que ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia; y que **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.

Por otro lado, en su artículo 2°, la Constitución Federal reconoce a la nación mexicana como pluricultural cuyo sustento originalmente son los pueblos indígenas y los define como, “aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”.

El artículo 2° de la Constitución en su fracción IV, establece por una parte el deber del Estado de preservar y enriquecer las lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su **cultura e identidad indígena** y por otra, el derecho humano de las personas indígenas a que las lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad indígena sean preservadas.

En el ámbito internacional, el artículo 2, párrafo 2, inciso b) del **Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo**

dispone que los gobiernos deben promover la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones.

El artículo 5 del mismo convenio dispone que al aplicarlo deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos.

El artículo 8 del mismo ordenamiento prevé que dichos pueblos tienen el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias y que al aplicar la legislación nacional deben tomarse en cuenta sus costumbres o su derecho consuetudinario.

El artículo 3 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas garantiza la libre determinación de los pueblos originarios

A su vez, el artículo 5 de la Declaración<sup>53</sup> establece que los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.

El numeral 9 de dicho instrumento consagra la libertad de las personas a pertenecer a una comunidad o nación indígena, de conformidad con las tradiciones y costumbres de la comunidad o nación de que se trate.

---

<sup>53</sup> Instrumento que expresa un amplio consenso de la comunidad internacional y sirve de parámetro orientador para definir los derechos de los pueblos y comunidades indígenas reconocidos tanto en el derecho constitucional como internacional

Los artículos 20 y 34 de dicha Declaración prevén que los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y desarrollar sus sistemas o instituciones políticas, económicas y sociales y a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos, prácticas y, cuando existan, costumbres o sistemas jurídicos.

En ese sentido, se tiene que el ordenamiento nacional e internacional reconocen el derecho de los pueblos indígenas a preservar su cultura y, su identidad, es decir, a desarrollar todos aquellos elementos que son inherentes a sus costumbres y tradiciones, lengua y conocimientos.

El artículo 2º de la Constitución en su fracción IV, establece por una parte el deber del Estado de preservar y enriquecer las lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su **cultura e identidad indígena** y por otra, el derecho humano de las personas indígenas a que las lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad indígena sean preservadas.

Así, de lo anterior, se puede advertir que es derecho y responsabilidad de las personas y pueblos indígenas definir su pertenencia a esas colectividades y no una prerrogativa del estado.<sup>54</sup>

Esto es, el ejercicio de la identidad indígena no requiere que la autoridad plasme en un documento que una persona se auto adscribe a determinada comunidad originaria, sino que se trata de

---

<sup>54</sup> *Obra citada*, p. 14. En el mismo sentido, véase Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie c No. 172.

una autoidentificación personal de pertenencia a un grupo que conserva cultura y tradiciones diferenciadas y especiales.

Correlativamente, implica la obligación del Estado, en todas sus autoridades, de respetar esa autoidentificación y de ninguna manera oponer un límite injustificado al despliegue de dichas tradiciones e incluso, fomentar su conservación y manifestaciones públicas.

- **La no inclusión del dato étnico en la credencial para votar no viola los derechos a la identidad personal e indígena.**

Del marco constitucional, convencional y legal descrito, en lo que al caso particular interesa, es preciso destacar que los integrantes de las comunidades indígenas cuentan, al igual que el resto de los individuos que integran la nación mexicana, con el derecho a la identidad personal, para lo cual el Estado se encuentra obligado a expedir aquellos documentos que puedan identificarlos y distinguirlos de los demás, tales como el acta de nacimiento en la que se especifique su lugar de origen, fecha y progenitores.

Es decir, no existe una distinción válida respecto de la forma en que las autoridades deban tutelar y proteger el derecho a la identidad de los integrantes de las comunidades indígenas y quienes no pertenecen a ellas, pues, en ambos casos, el Estado debe dar el mismo trato y otorgar los documentos a partir de los cuales se reconozca a las personas su nombre, nacionalidad y origen familiar, sin que tenga importancia otros caracteres internos o externos de la persona.

En ese sentido, el derecho a la identidad de las personas, incluidas aquellas que pertenecen a las comunidades indígenas,

no se vulnera por el hecho de que no se inserte la autoadscripción indígena en la credencial de elector.

Ello es así, porque dicho documento, como medio de identificación, incluye los datos necesarios para distinguir o identificar al titular de este con respecto a las demás personas, pues cuenta con los datos consistentes en: apellido paterno, apellido materno, nombre completo, fotografía, huella digital y firma, así como la clave única de registro de población.

Tales elementos son suficientes para identificar plenamente a cada elector en lo individual, siendo la pertenencia a una comunidad indígena un dato que no es esencial, conforme al marco que ha sido expuesto, para efectos de la identidad.

Sobre esa base, se considera que el acuerdo impugnado está ajustado a Derecho, pues la falta de inclusión del dato de la etnia indígena no vulnera el derecho a la identidad.

De igual modo, tampoco se vulnera el derecho a la identidad indígena porque el que no se asiente el aludido dato no implica que el Estado deje de reconocer el derecho que tienen al libre desarrollo de su personalidad como pertenecientes a una comunidad indígena.

Sobre el particular, es de tenerse presente que el derecho a la libre personalidad comprende todos los aspectos que son parte de la forma en que una persona desea proyectarse y vivir su vida y que, por tanto, sólo a ella corresponde decidir autónomamente.

Así lo definió el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Tesis P. LXVI/2009, de rubro: "**DERECHO AL**

**LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. ASPECTOS QUE COMPRENDE.”**

Atento a lo expuesto, es posible desprender que, tratándose de personas integrantes de comunidades indígenas, el citado derecho humano se materializa cuando se respeta y garantiza a éstas su libertad de acción y de toma decisiones para ejercer su autonomía personal y realizar cualquier actividad que consideren necesaria para el desarrollo de su personalidad.

En efecto, como el derecho al libre desarrollo de la personalidad tutela una libertad de acción y una libertad para adoptar decisiones, en el ámbito de las comunidades indígenas, este derecho se tutela permitiendo a sus integrantes que elijan en forma libre y autónoma de ostentarse como indígenas como su proyecto de vida, se les deje expresarse y vivir su vida como quieran ser.

En ese sentido, la no inclusión del dato étnico en la credencial para votar en forma alguna vulnera los derechos a la identidad indígena y el libre desarrollo de la personalidad de las personas integrantes de esas de comunidades.

**5.4. La pertenencia a una comunidad indígena no es un dato que deba incorporarse en la credencial para votar.**

La credencial para votar es un documento cuya naturaleza y características son meramente electorales, y si bien actualmente cuenta con una calidad dual como instrumento electoral y como medio de identificación, ello no varía su origen y función primordial, ni otorga al Instituto Nacional Electoral alguna otra facultad u obligación en relación con la tutela del derecho a la identidad y a la identidad indígena.

Lo anterior, de conformidad con los siguientes fundamentos y argumentos:

La credencial para votar tiene la función esencial de permitir el ejercicio del derecho a votar (artículo 9 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales) y, accesoriamente, sirve para identificarse ante diversas dependencias públicas y entes privados como consecuencia de que el Instituto Nacional Electoral acordara con esos órganos que la solicitaran para obligar a las personas a obtenerla.

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, sin embargo, es obligatorio contar con una credencial expedida por el Instituto Nacional Electoral para poder ejercer el derecho al voto, la cual, por sus altos estándares de seguridad se ha impuesto como el medio de identificación más extendido en todo tipo de actividades en nuestro país.

La credencial para votar con fotografía representa el documento más cercano a una Cédula de Identidad Ciudadana, si bien, no surgió con este fin, sino que fue concebida como un medio que permitiera el libre y legal ejercicio del sufragio, en México es el instrumento que, asociado con el padrón electoral, da siempre garantía y certeza de los datos del registro y la protección de datos personales.

La inversión en mecanismos tecnológicos que han mejorado el contenido, fiabilidad y seguridad de la credencial de elector, se ven reflejados en el interés ciudadano por obtenerla, además de cumplir con su objetivo primordial de ser el instrumento para que la ciudadanía ejerza su derecho al voto, es aceptada como un medio seguro de identificación oficial acreditado por numerosas entidades públicas y privadas.

El INE cuenta con la base de datos más depurada, actualizada y confiable sobre personas mayores de edad en México, con corte al treinta y uno de mayo de dos mil diecinueve hay ochenta y nueve millones de ciudadanas y ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral y una Lista Nominal de ochenta y ocho millones que tienen habilitada su credencial para ejercer el derecho al voto. El cincuenta y dos por ciento son mujeres y el cuarenta y ocho por ciento son hombres.

La credencial para votar con fotografía que actualmente expide el Instituto cuenta con todos los elementos y datos que exige la Ley comicial y la Ley General de Población, y 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.

La Ley General de Población regula la Cédula de Identidad Ciudadana y la define en su artículo 104 como el documento oficial de identificación, que hace prueba plena sobre los datos de identidad que contiene en relación con su titular.

Sin embargo, dado que la cédula de identidad ciudadana no ha sido regulada a la fecha, el artículo Cuarto Transitorio del Decreto que reformó y adicionó disposiciones de la Ley General de Población, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de julio de mil novecientos noventa y dos, estableció en su parte final lo siguiente: *“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 virtud de dicho artículo transitorio, esta Sala Superior ha considerado que la credencial para votar con fotografía, además

de ser el documento esencial para que el ciudadano pueda ejercer los derechos político-electorales a sufragar y ser votado, está investido de la diversa cualidad de identificación oficial, reconocida así en el ámbito normativo en tanto se consolide el procedimiento para expedir la cédula de identificación ciudadana, atributos que no se pueden desvincular por ser en la actualidad sus características básicas.

Este doble carácter de la credencial de elector quedó recogido 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**<sup>55</sup>

Se trata de un documento de identificación, pero además del más aceptado, **es el que genera la presunción de que su contenido es cierto porque el Instituto Nacional Electoral es el organismo que cuenta con el Padrón Electoral actualizado, el cual se alimenta de la información que se recaba en los Módulos de Atención Ciudadana y que bajo sus procedimientos verifica la veracidad de los datos que se le proporcionan.**

En ese sentido, de conformidad con el artículo 135 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales:

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 citada Ley.
2. Para solicitar la credencial para votar, el Ciudadano deberá identificarse, con su acta de nacimiento, además de los documentos que determine la Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores. La Dirección Ejecutiva del Registro

---

<sup>55</sup>.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.

Federal de Electores conservará copia digitalizada de los documentos presentados.

El procedimiento de verificación de datos y documentos se describe en el Manual para la Operación del Módulo de Atención Ciudadana, Tomo II “Procesos de atención al ciudadano. Captación de Trámites” (página 21 en adelante)<sup>56</sup>.

De ahí que las instituciones públicas y privadas consideren que el contenido de la credencial para votar tiene un grado de certeza que lo hace el documento de identificación más confiable en nuestro país.

Como se menciona en el acuerdo INE/CG92/2016. “ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, POR EL QUE SE APRUEBA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SERVICIO DE VERIFICACIÓN DE LOS DATOS DE LA CREDENCIAL PARA VOTAR, QUE SERVIRÁ PARA GARANTIZAR EL DERECHO DE PROTECCIÓN DE DATOS DE LOS CIUDADANOS, CONTENIDOS EN EL PADRÓN ELECTORAL<sup>57</sup>” desde mil novecientos noventa y dos a la fecha, el otrora Instituto Federal Electoral suscribió 102 Convenios de apoyo y colaboración con los gobiernos de las entidades federativas y diversas dependencias públicas y privadas, a efecto de que la Credencial para Votar sea aceptada como medio de identificación para la realización de trámites y gestiones realizados ante ellos.

Desde el referido año, mediante el establecimiento de la normatividad transitoria de la Ley General de Población, la Credencial para Votar, además de fungir como el documento oficial para el ejercicio del derecho al voto, **se ha constituido hasta la fecha como el medio de identificación oficial con**

---

<sup>56</sup> [https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/servicio-profesional-electoral/concurso-publico/2016-2017/segunda-convocatoria/docs/Doctos\\_Consulta/tomo-II-mac.pdf](https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/servicio-profesional-electoral/concurso-publico/2016-2017/segunda-convocatoria/docs/Doctos_Consulta/tomo-II-mac.pdf)

<sup>57</sup> DOF 12-04/2016.

**mayor reconocimiento por la sociedad, lo que lo hace un instrumento electoral con una naturaleza dual e indisoluble, de tal suerte que no es posible legalmente separar sus atributos como documento oficial para votar e identificarse.**

Lo anterior, derivado de las tareas de concertación con diversas instituciones públicas y privadas, así como con asociaciones civiles, para reconocer a la credencial para votar con esta condición hasta en tanto no se emita la cédula de identidad ciudadana en términos de la Ley General de Población.

Esta función de la credencial para votar ha sido sostenida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al determinar que es el documento oficial necesario para ejercer el derecho al voto el cual, además y en forma accesoria, sirve como medio de identificación oficial.

En ese tenor, el entonces Instituto Federal Electoral, ahora INE, con la participación de la Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores, ha realizado diversas acciones para reforzar en un primer momento al referido instrumento electoral con elementos de seguridad que lo hacen prácticamente infalsificable; de la misma forma, ha implementado esquemas para la verificación de las credenciales para votar que sean exhibidas como medio de identificación ante instituciones públicas y privadas, así como asociaciones civiles<sup>58</sup>.

---

<sup>58</sup> En el año 2007, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores con la participación de la Comisión Nacional de Vigilancia, y atendiendo el contenido del artículo 192 del Código Electoral de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente en ese momento, dispuso del portal en internet, [http://listanominal.ife.org.mx/consulta\\_permanente\\_In.htm](http://listanominal.ife.org.mx/consulta_permanente_In.htm), con la finalidad de que los ciudadanos puedan realizar la consulta permanente de su inscripción en el Padrón Electoral y en las correspondientes listas nominales. Ese portal no solamente ha sido de utilidad para los ciudadanos respecto de la verificación de su situación en el Padrón Electoral, Lista Nominal de Electores y vigencia de su respectiva Credencial para Votar, **sino que también ha sido una herramienta de consulta por parte de las diversas instituciones públicas y privadas, así como de las asociaciones civiles, para verificar la vigencia de**

Bajo ese tenor, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores se encuentra facultada por Ley para expedir la credencial para votar y, en un marco de apoyo y colaboración, ha efectuado la verificación de los documentos originales y copias que las instituciones públicas y privadas, así como de las asociaciones civiles, hacen llegar a efecto de verificar la vigencia o la autenticidad del documento.

Así, tomando en consideración que la credencial para votar tiene la función de medio de identificación, ante la ausencia de la emisión de la cédula de identidad ciudadana por parte del Gobierno Federal, se arriba a la conclusión de que el INE válidamente está en condiciones de atender las solicitudes de la verificación de credenciales para votar formuladas por las instituciones públicas y privadas, así como por las asociaciones civiles ante las cuales se presente, ya que es la única autoridad que estaría en condiciones legales y materiales de realizar esta verificación o cotejo.

En ese sentido, si bien la cédula de identidad ciudadana como documento oficial de identificación, que regula la Ley General de Población, no ha sido emitida, la credencial para votar no tiene por qué ser el documento que garantice el derecho a la identidad étnica.

---

**los referidos instrumentos electorales cuando sean presentados como medio de identificación ante ellos, para la realización de diversos trámites.**

Siguiendo ese orden de ideas, cada vez un número mayor de ciudadanos es víctima de la usurpación de su identidad debido a un uso ilícito de los datos personales contenidos en su Credencial para Votar, lo que les genera múltiples perjuicios a su persona y patrimonio.

Así, al poner en marcha un Servicio de Verificación de los datos de la Credencial para Votar, se pretende que las diferentes instituciones públicas y privadas, así como las asociaciones civiles que lo soliciten envíen en tiempo real a este Instituto los datos de las credenciales que los ciudadanos presenten al momento de identificarse, con la finalidad de que se verifique o niegue la correspondencia con los datos del registro que obre en la base de datos del Padrón Electoral, sin que esto implique que el Instituto Nacional Electoral deba proporcionar información confidencial a esas instituciones.

La credencial para votar es un documento que permite la identificación de un individuo, pero a partir de atributos generales como el nombre, fotografía y/o domicilio, no así a partir de características individuales, así como el ejercicio de los derechos políticos electorales.

Sin embargo, dicha dualidad no implica que el INE se subroge en el Registro Nacional de Población, ni que asuma sus funciones temporal o circunstancialmente, para garantizar el derecho de identidad.

En tal virtud, la inexistencia de una identificación oficial de carácter nacional expedida por la autoridad competente en materia de población, no hace factible constreñir a la autoridad electoral para que tutele el derecho a la identidad en la credencial para votar.

Ello, porque es un principio general del Derecho que las autoridades sólo están facultadas para hacer lo que la Ley les autoriza expresamente, y en el caso del INE, el artículo 41 constitucional la autoridad administrativa electoral nacional tiene encomendadas, la realización de diversas funciones y actividades propias y esenciales para el desarrollo eficaz de la función electoral de organizar las elecciones.

Lo contrario implicaría que esta Sala Superior genere facultades a una autoridad que el legislador no le ha establecido, con lo cual se transgrede el derecho a la seguridad jurídica, reconocido en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que tiene por objeto, entre otras cuestiones:

- Lograr que la actuación de los órganos sea previsible para las personas. Su esencia descansa en la

premisa relativa a que los individuos “sepan a qué atenerse” en sus relaciones con los órganos de gobierno.

- Evitar que, por virtud de los actos de la autoridad, las personas se vean colocadas en situaciones de incertidumbre jurídica y, en consecuencia, en un estado de indefensión. Se trata de una prohibición de la arbitrariedad o del exceso.

Para que los efectos pretendidos por las disposiciones constitucionales en materia de seguridad jurídica se generen de forma efectiva, los órganos del estado deben actuar de forma regular, respetando y acatando las previsiones legales aplicables a los procedimientos correspondientes.

Esto implica que las autoridades tienen prohibido actuar de forma imprevisible y al margen de la Ley, pues de hacerlo dejaría de existir la previsibilidad que las garantías de seguridad jurídica buscan lograr (en relación con la forma que se espera que los órganos gobierno actúen).

Sobre esa base, es evidente que la autoridad electoral nacional no tiene la atribución de garantizar el derecho de identidad indígena.

Bajo esa misma lógica, tampoco es obligación del INE hacerse cargo de atender peticiones de personas que se auto adscriban como indígenas, con la pretensión de que se tutele el derecho de identidad indígena, pues en este caso, también existen entidades

de gobierno que tienen como función primordial garantizar el ejercicio y la implementación de los derechos de los pueblos indígenas y afroamericanos, su desarrollo integral y sostenible y el fortalecimiento de sus culturas e identidades, como el Instituto Nacional de Pueblos Indígenas.

Así, a la autoridad electoral únicamente le es exigible cumplir con las funciones que constitucional y legalmente tiene encomendadas, las cuales, se insiste, están relacionadas exclusivamente con la organización de las elecciones, entre ellas, la emisión del documento electoral que contenga la información indispensable que haga posible el ejercicio del derecho de voto activo y pasivo, de conformidad con las directrices que determina la Ley General de Institucionales y Procedimientos Electorales.

Esto, en el entendido de que deberá expedir la credencial para votar con los datos expresamente previstos en la legislación electoral.

La credencial para votar no tiene el propósito primordial de velar por el derecho básico de las personas de estar identificadas, tan es así, que es un documento al que sólo pueden acceder aquellas personas que cumplan ciertos requisitos constitucionales y legales, entre los cuales se encuentra haber cumplido dieciocho años de edad, así como estar en pleno uso y goce de los derechos político electorales, y la razón de esas exigencias, es

que se trata de un documento cuya función fundamental es permitir a la ciudadanía votar y ser votado.

Así, teniendo en consideración que la credencial para votar es un documento de naturaleza electoral, creada como una medida para que el INE pueda llevar a cabo las elecciones, y la ciudadanía sea capaz de sufragar y ser votada, es relevante hacer ver que en el presente caso el derecho de voto activo y pasivo de la y los promoventes no se han obstaculizado de ninguna manera.

Esto es, a la ciudadana actora se le dictaminó favorablemente la expedición de la credencial con la corrección del dato de domicilio que solicitó, por lo que, en principio, se encuentra en condiciones de emitir su voto en las próximas elecciones constitucionales.

Asimismo, está a salvo su derecho de aspirar a un cargo de elección popular, incluso, de hacerlo a través de una acción afirmativa en favor de las comunidades originarias del país, pues, en dicho caso, tendrá que demostrar ante la autoridad electoral – tal como actualmente se hace—su pertenencia al colectivo indígena que busque representar.

Consecuentemente, el que no se incluya el dato de la etnia a la que pertenece la actora en su credencial para votar, no vulnera ninguno de sus derechos político-electorales, pues en los términos que se le concedió la expedición de su credencial puede ejercerlos válidamente; de ahí que, el INE no tiene la obligación

de insertar el referido dato de pertenencia a una comunidad indígena en la credencial para votar.

**5.5. Existen razones de carácter técnico que impiden la inclusión del dato étnico en la credencial para votar.**

Las consideraciones expuestas por la autoridad responsable en el acuerdo impugnado son objeciones técnicas que impiden que la autoridad electoral obsequie la pretensión de la parte actora consistente en la inclusión de la etnia a la que, aducen pertenecer, en su credencial para votar.

De conceder la pretensión de la parte actora en el sentido de anotar el dato relativo a la autoadscripción a una comunidad indígena con la sola declaración de los solicitantes, se afectaría la certeza y veracidad de los datos que se incluyen en la credencial para votar de estimar, pues todos los datos contenidos en ésta son ciertos y verificables, pero no lo sería el dato de adscripción indígena.

La incorporación de datos que no puedan ser verificados por la autoridad electoral trastoca la certeza y la confiabilidad del Padrón Electoral, pues el ejercicio de los derechos político-electorales en su modalidades activa y pasiva se encuentra condicionado al cumplimiento de determinados requisitos que —en todos los casos— son objeto de validación por parte de la autoridad electoral.

Entonces, en el último de los supuestos, para incluir el dato de auto adscripción, sería necesario que el Registro Federal de Electores cuente con un **elemento de verificación** —como pudiera ser un catálogo de comunidades indígenas o un padrón indígena—. Esta exigencia no atiende al carácter de la persona

(identidad étnica), sino la necesidad de garantizar la veracidad de los datos previstos en un documento oficial.

No debe perderse de vista que la autenticidad y uso confiable y extendido de la credencial ha sido un proceso largo y costoso, a fin de dar certeza sobre la identidad de una persona, con independencia de la etnia o grupo al que pertenece una persona.

Además, cabe advertir que la credencial para votar con el dato solicitado podría preconstituir prueba para la obtención de beneficios o derechos adicionales en materia indígena a favor de su portador y, al no ser un dato verificable, podría generar el efecto contrario de no garantizar el derecho a la identidad ante la falta de ese dato en la credencial.

Ello, implica que el Estado mexicano, por conducto de una autoridad electoral reconozca la pertenencia de una persona a una comunidad indígena cuando posiblemente dicha comunidad no lo reconozca como integrante de la etnia pues la auto adscripción indígena tiene una carga de pertenencia a un grupo social.

Al respecto, la auto adscripción es el acto voluntario de personas o comunidades que, teniendo un vínculo cultural, histórico, político, lingüístico o de otro tipo, deciden identificarse como miembros de un pueblo indígena reconocido por el Estado mexicano; esto es, se trata de una manifestación de identidad y expresión de pertenencia cultural que no depende de la anuencia del Estado o de algún proceso para su reconocimiento.<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> Tesis de rubro **PERSONAS INDÍGENAS. LOS EFECTOS O CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE SU AUTOADSCRIPCIÓN PUEDEN MODULARSE.** Tesis: CCCXXX/2014 Décima Época. Primera Sala. Tesis Aislada en materia constitucional. Publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 11, Octubre de 2014, Tomo I, Pág. 611.

Esto es, el ejercicio de la identidad indígena no requiere que la autoridad plasme en un documento que una persona se auto adscribe a determinada comunidad originaria, sino que se trata de una autoidentificación personal de pertenencia a un grupo que conserva cultura y tradiciones diferenciadas y especiales.

Correlativamente, implica la obligación del Estado, en todas sus autoridades, de respetar esa autoidentificación y de ninguna manera oponer un límite injustificado al despliegue de dichas tradiciones e incluso, fomentar su conservación y manifestaciones públicas.

En ese sentido, incluso, puede considerarse que establecer un medio escrito en la identificación de las personas indígenas podría generar un límite a ese ejercicio, ya que se trata de una manifestación de libertad —garantizada por el Estado— de mostrar una cosmovisión especial frente a las demás personas.

Esto pues, llevado al extremo podría ocasionar que las autoridades estatales solicitaran esa especie de “certificación” de la identidad indígena plasmada en la credencial para votar, para poder reconocer un derecho de auto adscripción y autonomía que la propia Constitución reconoce por sí, sin algún requisito de por medio.

Así, de acuerdo con el artículo 2 de la Constitución Federal quienes pertenecen a una comunidad indígena, tienen reconocido el derecho a la libre determinación y, en consecuencia, su autonomía, lo cual se traduce en que sus integrantes puedan vivir y desarrollarse como comunidades distintas y que sea respetada su integridad cultural; sus derechos sobre las tierras, territorios y recursos naturales; sus formas propias de organización; la no

discriminación; la búsqueda de su participación y consulta en las decisiones de políticas públicas que los afecten, y el derecho al desarrollo económico y social.

Lo anterior implica, necesariamente, que haya una referencia grupal, incluso, una aceptación del conglomerado pues la auto adscripción no puede partir de una manifestación simplemente unilateral con cierta cultura, sino que requiere su pertenencia, el desenvolvimiento en una forma de vida que comunitariamente se ha delimitado.

Por tanto, la inclusión del dato de auto adscripción indígena en la credencial para votar no tiene relación con las políticas diferenciadas en términos del multiculturalismo, ni atiende a los derechos de identidad.

Así, el hecho de que el artículo 156 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establezca los datos mínimos que debe contener la credencial para votar y no limita o prohíba la incorporación de datos adicionales, no significa que cualquier dato pueda llegar a incluirse en ella sino que se trata de la información que sea acorde a la naturaleza y funciones de la credencial o relevante para algún aspecto propio del derecho electoral.

Lo anterior pues el órgano electoral tiene establecidas sus funciones y facultades en la Constitución y normativa electoral pero está impedida de ejercer aquellas que no estén previstas.

En ese sentido, la inclusión del dato relativo a la etnia o grupo indígena sin la menor verificación por parte de la autoridad responsable de conformar y actualizar el Registro Federal de Electores conlleva la posibilidad de que, desde el aspecto

## **SUP-JDC-84/2019 Y ACUMULADO**

electoral, se haga uso abusivo e ilegítimo del ejercicio de derechos establecidos, constitucional y legalmente, en favor de las comunidades indígenas.

Ello, pues al tratarse de un medio a través del cual la Ley les otorga a los ciudadanos el derecho a participar de manera activa en la vida política del país, los datos que debe contener tanto el Padrón Electoral como los asentados en la credencial para votar deben ser corroborados por la autoridad electoral, pues se trata del cumplimiento de requisitos para el ejercicio de un derecho.

En este sentido, es claro que la información contenida en la credencial para votar es un reflejo de los documentos, datos e informes que los ciudadanos le proporcionan al Registro Federal de Electores y que suponen una condición de veracidad, al ser objeto de verificación por la autoridad electoral, en cumplimiento de las obligaciones que le impone la Constitución y la Ley General Electoral.

En el contexto apuntado, a pesar de que esta Sala Superior ha sido consistente en maximizar el ejercicio de los derechos de las personas y comunidades indígenas considerando su autoadscripción o conciencia de su identidad como criterio prevalente para su reconocimiento, lo cierto es que la petición de quienes promovieron estos juicios debe ponderarse con los diversos valores que la utilización de la credencial para votar representa.

Así, dicho documento electoral ha tenido una clara evolución, mediante la cual se ha constituido en una garantía para el ejercicio del principio democrático, al ser un instrumento indispensable para el ejercicio del derecho de votar en las

elecciones, y el de ser votado cuando se erige como requisito de elegibilidad que permite acreditar el cumplimiento de la obligación cívica de inscribirse en el Padrón Electoral y mantener vigente los derechos políticos para poder integrar la Lista Nominal de Electores.

Por tanto, la certeza en los datos que incluye la credencial para votar es un valor primordial, porque con ello se garantizan los derechos de participación política de la ciudadanía.

De manera que, sin desconocer el deber de generar medidas que maximicen el ejercicio de los derechos de las personas y comunidades indígenas, para esta autoridad jurisdiccional electoral, resulta de mayor entidad tutelar el principio de certeza al mantener la verificabilidad de los datos que contiene la credencial de elector, tomando en cuenta que, como se ha establecido, el derecho a la identidad les está garantizado mediante la obligación de respeto, reconocimiento y fomento de las manifestaciones culturales propias por todas las autoridades estatales, según lo establecido en el artículo 2 de la Constitución Federal.

Por tanto, la negativa de incluir la autoadscripción de origen étnico en la credencial para votar no limita ni disminuye el ejercicio de los derechos de las personas o comunidades originarias pero sí protege la seguridad y certeza del documento electoral que garantiza el ejercicio de los derechos políticos de toda la ciudadanía mexicana.

Además, resulta indispensable tomar en consideración que existen autoridades del Estado mexicano encargadas de la atención de personas y comunidades indígenas.

En términos de la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas se advierte que:

**Artículo 2.** El Instituto es la autoridad del Poder Ejecutivo Federal en los asuntos relacionados con los pueblos indígenas y afroamericano, que tiene como objeto definir, normar, diseñar, establecer, ejecutar, orientar, coordinar, promover, dar seguimiento y evaluar las políticas, programas, proyectos, estrategias y acciones públicas, para garantizar el ejercicio y la implementación de los derechos de los pueblos indígenas y afroamericano, así como su desarrollo integral y sostenible y el fortalecimiento de sus culturas e identidades, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los instrumentos jurídicos internacionales de los que el país es parte.

**Artículo 3.** Para cumplir los fines y objetivos del Instituto, se reconocen a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas como sujetos de derecho público; utilizando la categoría jurídica de pueblos y comunidades indígenas en los términos reconocidos por el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los instrumentos internacionales en la materia.

Los pueblos indígenas y afroamericano, en ejercicio de su libre determinación tendrán el derecho de autoidentificarse bajo el concepto que mejor se adapte a su historial, identidad y cosmovisión.

En consecuencia, el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas es:

- La instancia de Estado mexicano para garantizar el derecho de las comunidades y sus integrantes
- Órgano técnico de las consultas previas

- Cuenta con bases del sistema de información y estadística para conformar el catálogo de comunidades y pueblos
- Diseña y pone en marcha los mecanismos de protección a derechos de los pueblos
- La autoridad encargada de promover e instrumentar el derecho a la participación y representación, así como a la consulta y consentimiento libre, previo e informado, mediante procedimientos apropiados

Ahora bien, dentro del Programa Nacional de los Pueblos Indígenas 2018-2024, específicamente en el apartado 5. Denominado *“La implementación de los derechos fundamentales de los Pueblos Indígenas y Afromexicano, así como medidas para la defensa de las tierras, territorios, recursos naturales y medio ambiente”*, se advierte que tal Instituto tiene como función, entre otras *“5.5.4. Realizar acciones para garantizar que todas las personas indígenas cuenten con sus documentos de identidad para el ejercicio pleno de sus derechos”*.

En el caso, derivado de que la pretensión final de los promoventes consiste en que a través de un medio idóneo el Estado consigne y declare su adscripción a un pueblo o comunidad indígena a través de un medio idóneo, la autoridad del Estado mexicano que cuenta con atribuciones, conocimientos técnicos y políticas públicas que atienden a la pretensión de los actores es el Instituto Nacional de Pueblos Indígenas, de conformidad con sus facultades y diseño legal.

Cabe señalar que ello es acorde con la obligación de juzgar con perspectiva intercultural en virtud de que, para generar un pleno ejercicio del derecho de identidad, en relación con la pretensión

## SUP-JDC-84/2019 Y ACUMULADO

de los actores, resulta esencial que se dé a través de los medios adecuados e idóneos para ello.

Por tanto, al existir una dependencia que dedica sus funciones a diseñar, desarrollar, implementar y emprender las directrices del ejercicio de derechos indígenas y entre sus funciones se encuentra la de proveerles de documentos de identidad para el ejercicio pleno de sus derechos, es evidente que es viable que el Instituto Nacional de Pueblos Indígenas atienda su petición.

De esta forma, no se desatiende el objetivo de la solicitud formulada, pues está claro que existen los medios y autoridades especiales que, conforme al diseño constitucional y legal, cuentan con facultades y está dentro del ámbito de sus funciones y obligaciones generar el documento que satisfaga su petición.

Por tanto, no es razonable imponer al INE esa obligación de incluir el dato en la credencial y, mucho menos, elaborar lineamientos generales para las solicitudes que en lo subsecuente se presenten, aunado a que, conforme al principio general de legalidad, ninguna autoridad puede realizar actos que no estén previstos y autorizados por una disposición legal.

Con base en lo expuesto, al resultar **infundados** los motivos de inconformidad de la parte actora, lo procedente es **confirmar** el acuerdo impugnado.

### 6. RESOLUTIVOS

**PRIMERO.** Se **acumula** el juicio ciudadano SUP-JDC-103/2019 al diverso SUP-JDC-84/2019. En consecuencia, se deberá glosar una copia certificada de los puntos resolutivos de esta ejecutoria al expediente acumulado.

**SEGUNDO.** Se **confirma** el acuerdo impugnado.

**NOTIFÍQUESE**, como en Derecho corresponda y de la manera más eficaz a la promovente.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido, y en su caso, hágase la devolución de la documentación exhibida por la responsable.

Así lo resolvieron por **mayoría de votos** las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis y de los Magistrados Felipe de la Mata Pizaña y Reyes Rodríguez Mondragón, así como con el voto de salvedad formulado por el Magistrado Indalfer Infante Gonzales, ante la secretaria general de acuerdos, quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**FELIPE DE LA MATA  
PIZAÑA**

**INDALFER INFANTE  
GONZALES**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**JANINE M. OTÁLORA  
MALASSIS**

**REYES RODRÍGUEZ  
MONDRAGÓN**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**MÓNICA ARALÍ  
SOTO FREGOSO**

**JOSÉ LUIS VARGAS  
VALDEZ**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**BERENICE GARCÍA HUANTE**

**VOTO DE SALVEDAD QUE FORMULA EL MAGISTRADO INDALFER INFANTE GONZALES, EN EL JUICIOS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO IDENTIFICADOS CON LAS CLAVES SUP-JDC-84/2019 y SUP-JDC-103/2019, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11, DEL REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.**

El presente voto tiene por objeto exponer las razones que justifican que el suscrito se haya pronunciado sobre el fondo de la cuestión planteada en estos juicios ciudadanos.

Primeramente, se precisa que el juicio ciudadano identificado con la clave **SUP-JDC-84/2019** fue originalmente turnado a

la ponencia a mi cargo. En ese contexto, en su momento, se sometió a consideración del Pleno de la Sala Superior el proyecto de resolución correspondiente, en el cual se propuso desechar de plano la demanda, con el argumento esencial de que Arturo Copca Becerra y la Asociación Civil en cuyo nombre comparece carecen de interés jurídico y legítimo para para impugnar el “*ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE ACATA LA SENTENCIA SG-JDC-153/2018 DICTADA POR LA SALA REGIONAL GUADALAJARA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN*”, en el que la autoridad nacional electoral determinó, esencialmente, que:

- No es viable la incorporación en algún campo en la credencial para votar del dato relativo a la pertenencia a la etnia Kiliwa solicitada por Beatriz Haros Farlow.
- No obstante, se instruyó a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, para que en breve plazo presentara a consideración de la Comisión del Registro Federal de Electores una propuesta de metodología para la celebración de reuniones con las instituciones, organizaciones y personas especialistas en la materia, a efecto de continuar el análisis respecto a la necesidad e implicaciones de la inclusión del dato referente a la pertenencia de los ciudadanos a alguna etnia, pueblo o comunidad indígena en la credencial para votar.

En sesión pública de tres de mayo de dos mil diecinueve, el proyecto fue rechazado por mayoría de votos, por lo que se determinó returnarlo a la Ponencia de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis.

La razón por la que se rechazó el proyecto fue porque la mayoría de los integrantes de la Sala Superior consideró que Arturo Copca y la Asociación Civil que representa sí tienen interés jurídico y legítimo para impugnar el acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral que se precisó previamente.

Por tanto, la decisión mayoritaria en torno a la satisfacción del requisito de procedibilidad a que se ha hecho referencia me vincula a emitir un pronunciamiento de fondo, con independencia la postura jurídica que asumí al presentar el proyecto de desechamiento que fue rechazado.

A lo anterior debe sumarse que el diverso juicio ciudadano **SUP-JDC-103/2019** (acumulado al **SUP-JDC-84/2019**) fue promovido por Beatriz Haros Farlow, quien, en mi opinión, sí tiene interés jurídico para cuestionar el acuerdo del Instituto Nacional Electoral, por ser quien solicitó a la Vocalía del Registro Federal de Electores del INE en el 03 Distrito Electoral de Baja California la incorporación del dato referente a su identidad indígena, esto es, que forma parte del pueblo kiliwa.

Las consideraciones expuestas son las que orientan el sentido de este voto de salvedad.

**MAGISTRADO**

**INDALFER INFANTE GONZALES**

**VOTO PARTICULAR CONJUNTO QUE FORMULAN LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS Y LOS MAGISTRADOS REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN Y FELIPE DE LA MATA PIZAÑA, RESPECTO A LA SENTENCIA DICTADA EN LOS JUICIOS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO SUP-JDC-84/2019 Y SU ACUMULADO SUP-JDC-103/2019<sup>60</sup>.**

*I. Introducción y contexto del caso, II. Criterio mayoritario, III. Razones del disenso y IV. Propuesta de la minoría<sup>61</sup>*

---

<sup>60</sup> Con fundamento en los artículos 187 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.

<sup>61</sup> En la elaboración del presente voto colaboraron los secretarios Fernando Anselmo España García, Maribel Tatiana Reyes Pérez, Sergio Moreno Trujillo, Marcela Talamás Salazar, Paulo Abraham Ordaz Quintero, Juan Guillermo Casillas Guevara y Javier Miguel Ortiz Flores, así como Regina Santinelli Villalobos.

## **I. Introducción y contexto del caso**

Disentimos del criterio sostenido por la mayoría de la y los integrantes del Pleno de esta Sala Superior. Como desarrollaremos en el presente voto particular conjunto, consideramos incorrecta la decisión de negar que en la credencial para votar se incluya el dato relativo a la identidad indígena de las personas que así lo soliciten.

Respetuosamente, no podemos compartir el enfoque restrictivo ni las razones que sustentan la posición mayoritaria, ya que, como lo argumentaremos en el presente voto, soslaya la perspectiva intercultural<sup>62</sup> en la resolución del presente asunto que involucra la tutela efectiva en sede jurisdiccional del derecho a la identidad y el reconocimiento de las personas indígenas.

Como argumentaremos en el presente voto particular, consideramos que la credencial para votar tiene una doble naturaleza, ya que constituye un documento que cumple dos funciones que son indisolubles: documento exigido para votar e identificación oficial, por lo que resulta factible que se incluya el dato de la identidad indígena.

Como una cuestión previa, cabe precisar el contexto del presente asunto, el cual tiene como origen la solicitud de Beatriz Haros Farlow y otros ciudadanos en el sentido de que se incluyera en su credencial para votar con fotografía los datos de la etnia a la que pertenecen (Kiliwa). Al respecto, el Vocal Ejecutivo de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores de la 03 Junta Distrital de Baja California, les informó que no era posible la inclusión de ese dato.

---

<sup>62</sup> De conformidad con la tesis jurisprudencial 19/2018, de rubro: **JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL.**

Entonces, Beatriz Haros Farlow promovió juicio para la ciudadanía, el cual fue resuelto por la Sala Regional Guadalajara en el sentido de revocar el acto impugnado y ordenar al Consejo General del Instituto Nacional Electoral<sup>63</sup> que determinara la viabilidad de incluir el dato solicitado y, en su caso, realizara un análisis interdisciplinario para definir el procedimiento de identificación y pertenencia a un pueblo indígena.

El Consejo General emitió un acuerdo en el que determinó dos cuestiones: La primera que no era viable la incorporación del dato relativo a la pertenencia a la etnia Kiliwa en la credencial para votar, solicitado por Beatriz Haros Farlow; en segundo lugar, la resolución instruyó a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores para que, en breve plazo, presentara a consideración de la Comisión del Registro Federal de Electores una propuesta de metodología para la celebración de reuniones con las instituciones, organizaciones y personas especialistas en la materia, a efecto de continuar el análisis respecto a la necesidad e implicaciones de la inclusión del dato referente a la pertenencia de alguna etnia, pueblo o comunidad indígena en la credencial para votar.

En contra de ese acuerdo, Arturo Copca Becerra, Ciudadanía y Gerencia Social, AC. y Beatriz Haros Farlow, promovieron juicios para la ciudadanía, por considerar que les afecta el no incluir el dato de la identidad indígena a la que pertenezcan las personas.

## **II. Criterio mayoritario**

La sentencia que contiene el criterio mayoritario determina que en la credencial de elector **no debe incluirse el dato relativo a la identidad indígena** por los motivos siguientes:

---

<sup>63</sup> En adelante INE.

- No incluir el dato de la etnia en la credencial para votar no vulnera ningún derecho dado que, en los términos en que se concedió la expedición de la credencial de la actora, ésta puede ejercer sus derechos político-electorales.
- El INE no tiene atribuciones para garantizar el derecho a la identidad indígena. Existen otras autoridades del Estado Mexicano con competencia para garantizar ese derecho, como por ejemplo el Instituto Nacional de Pueblos Indígenas<sup>64</sup>.

De ordenarse atender cuestiones en materia de identidad indígena, la Sala Superior estaría generando facultades para la autoridad administrativa que el legislador no le dio.

- Para ejercer la identidad indígena **no se requiere que la autoridad plasme la autoadscripción** de la persona que se ostenta como perteneciente a un pueblo o comunidad indígena.

El que no se asiente el dato pedido, no implica que no se reconozca.

El derecho a la identidad de las personas indígenas se materializa cuando “se respeta y garantiza a estas su libertad de acción y toma de decisiones para ejercer su autonomía personal y realizar cualquier actividad que consideren necesaria para el desarrollo de su personalidad”.

---

<sup>64</sup> En adelante INPI.

- No es válido tutelar de forma diferenciada el derecho a la identidad en favor de las personas integrantes de pueblos y comunidades indígenas.
- El que no se incluya el dato relativo a la identidad indígena no afecta el derecho de las personas que se auto adscriben como tales, porque la credencial de elector ya contienen la **información suficiente** para distinguirlas o identificarlas. “La pertenencia una comunidad indígena [no es] un dato esencial [...] para efectos de la identidad” [sic].
- La inexistencia de una identificación oficial nacional no conlleva a que el INE deba tutelar el derecho a la identidad en la credencial para votar.
- Existen autoridades del Estado mexicano encargadas de la atención de las personas y comunidades indígenas.
- El reconocimiento de la identidad indígena no es necesario para que una persona ejerza su derecho a votar. En ese sentido, el ejercicio de la identidad indígena no requiere de un acto donde la autoridad plasme en un documento que cierta persona se auto adscribe a determinada comunidad.
- La auto adscripción no puede partir de una manifestación “simplemente unilateral” sino que requiere la pertenencia a una cultura.
- La credencial de elector sólo debe contener los datos expresamente previstos en la legislación. Sólo pueden incluirse los datos que sean acordes a la naturaleza y

funciones propias de la credencial para votar vinculadas únicamente al derecho electoral.

- En la credencial de elector no puede incluirse un dato que no se haya verificado, pues ello afecta la certeza. La credencial de elector sólo puede contener datos corroborados por el INE.

Si se busca incluir la identidad indígena en la credencial debe verificarse el dato y para ello hace falta contar con un elemento de verificación como lo podría ser un padrón de comunidades. Sin embargo, excede a las atribuciones del INE generar dicho elemento de verificación.

- El deber de generar medidas que maximicen los derechos de las personas y comunidades indígenas se encuentra por debajo del principio de certeza, en este caso, la posibilidad de verificar los datos que contiene la credencial de elector.
- La inclusión de la identidad indígena podría generar diversas consecuencias negativas:
  - Podría preconstituir una prueba para la obtención de beneficios sin que la persona tuviera realmente la calidad de indígena.
  - Podría generar conflictos intercomunitarios, porque podría generarse que el INE reconociera la calidad indígena de una persona en un contexto que la comunidad no se la reconociera.
  - Podría generar la práctica de que las autoridades exigieran una “certificación” de la

identidad indígena para reconocer la identidad indígena de una persona.

### **III. Razones del disenso**

La pretensión de los actores resulta perfectamente viable desde el punto de vista jurídico, esto es, que el dato referente a la pertenencia de una persona a un pueblo indígena pueda aparecer en la credencial para votar si así lo solicita expresamente su titular, esencialmente por las siguientes razones:

- La legislación electoral establece que los datos contenidos en la credencial para votar son enunciativos y no limitativos, por lo que, en principio, la ley no limita ni prohíbe la incorporación de datos adicionales.
- Se ha reconocido que la credencial de elector tiene una doble naturaleza, ya que constituye un documento que cumple dos funciones que son indisolubles: documento exigido para votar e identificación oficial.
- La inscripción del dato relativo a la pertenencia de una persona a un pueblo indígena es equiparable o tendrá la misma función y efecto que la manifestación unilateral que pudiera hacer una persona respecto de su autoconciencia o auto adscripción.
- Las objeciones técnicas expuestas por la autoridad responsable no justifican la negativa, toda vez que el presente caso involucra exclusivamente una modificación al formato de la credencial para votar con fotografía, en el que la única autoridad

competente para pronunciarse en torno a dicha cuestión es el Instituto Nacional Electoral.

Así, no podemos compartir la sentencia ni las razones que la sustentan, por los motivos que se exponen enseguida:

---

**1. La sentencia presenta diversas tensiones en su argumentación respecto a la autoconciencia o autoadscripción**

Dichas tensiones son las siguientes:

- Si bien la sentencia reconoce que el criterio constitucional de reconocimiento de la identidad indígena es **la autoconciencia o autoadscripción<sup>65</sup>**, posteriormente señala que una de las razones que justifican la prohibición o impedimento para incluir el dato referente a la pertenencia de una persona a un pueblo indígena **es que el INE no cuenta con un elemento para verificar la identidad indígena.**

Si el criterio de reconocimiento indígena que el artículo 2° constitucional establece reconoce con el carácter de preponderante o fundamental es la autoadscripción<sup>66</sup>, ¿Por qué el INE tendría que verificar esa información?

---

<sup>65</sup> Sentencia del juicio ciudadano SUP-JDC-84/2019 y acumulado, página 52.

<sup>66</sup> Este mismo criterio se observa en el Convenio 189 de la OIT (artículo 1.2.) cuando señala que la conciencia de la identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican sus disposiciones.

Ver también el artículo 33.1 de la *Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas: Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar su propia identidad o pertenencia conforme a sus costumbres y tradiciones.*

- La sentencia señala que la negativa del INE a incluir el dato relativo a la pertenencia indígena de la actora en su credencial de elector **no afecta su derecho a la identidad indígena**<sup>67</sup>. Sin embargo, posteriormente indica que el INE **no es competente para conocer de ese tipo de solicitudes**, pues existen otras autoridades con atribuciones para ello<sup>68</sup>.

## **2. El INE es la única autoridad competente para administrar los elementos que componen la credencial de elector**

En la sentencia se establece que el INE no tiene atribuciones para garantizar el derecho a la identidad indígena<sup>69</sup>. También refiere que existen otras autoridades del Estado Mexicano con competencia para garantizar ese derecho, como por ejemplo el INPI<sup>70</sup>.

No se comparte dicha postura.

En primer término, no se observa que el referido **INPI** o alguna otra autoridad distinta al **INE** **tenga atribuciones o sea competente para modificar el formato de la credencial para votar**<sup>71</sup>.

---

<sup>67</sup> Sentencia del juicio ciudadano SUP-JDC-84/2019 y acumulado, páginas 29 a 51.

<sup>68</sup> Sentencia del juicio ciudadano SUP-JDC-84/2019 y acumulado, páginas 57 a 59.

<sup>69</sup> Sentencia del juicio ciudadano SUP-JDC-84/2019 y acumulado, página 48 a 50.

<sup>70</sup> Sentencia del juicio ciudadano SUP-JDC-84/2019 y acumulado, páginas 57 a 59.

<sup>71</sup> No puede perderse de vista que la pretensión de los actores es que su identidad aparezca en la credencial para votar, al tratarse dicho documento del medio de identificación oficial más importante del Estado —hasta en tanto se emita la cédula de identidad—, de ahí que se estime que no resulta válido señalar

Por el contrario, el Consejo General del INE es el órgano competente para **realizar cambios a los formatos de credencial para votar**, atendiendo a sus atribuciones expresas contenidas en la constitución y la ley, tal como se destacó en el proyecto presentado al pleno. En esa medida, el ordenar el cambio no implica generar alguna atribución nueva para el INE, con independencia de que alguna otra autoridad o institución en el Estado Mexicano, también se encuentre en vías de atender el reclamo analizado en la presente sentencia.

Además, la sentencia señala que el INE no tiene atribuciones para verificar la adscripción indígena, porque no es competente para **generar algún elemento de verificación**.

Tampoco se comparte dicho argumento, pues lo cierto es que tal como se explicó en el proyecto presentado, lo que resulta conforme al artículo 2° constitucional y a los instrumentos internacionales aplicables, es que el criterio para reconocer quién tiene calidad de integrante de un pueblo o comunidad indígena es la autoadscripción simple.

En el caso que se analiza el INE no tiene la necesidad de verificar la autoadscripción indígena de una persona —porque ello sería contrario al parámetro constitucional aplicable—, entonces es jurídicamente intrascendente si puede o no contar con un catálogo de pueblos o comunidades indígenas, pues la incorporación del dato no le exige más que la manifestación de la persona correspondiente<sup>72</sup>.

---

que se podría incorporar en otros documentos o cuál sería el más idóneo, pues ello implica variar la litis y desconocer la pretensión.

<sup>72</sup> La elaboración de un padrón con base en el origen étnico diseñado a partir de una exigencia de una autoridad, sin que medie la voluntad de un grupo en situación de vulnerabilidad, constituiría una práctica poco deseable, en tanto que se trataría de una medida invasiva que influye de manera desproporcionada para el reconocimiento de los derechos de las personas indígenas. Al respecto, resulta ilustrativo el caso de Suecia, en el que varias personas presentaron una acción por daños y perjuicios al considerar que fueron registrados en el

En todo caso, si por cuestiones técnicas o de organización, el INE requiere contar con dicho catálogo, su competencia expresa y manifiesta, vinculada a la administración de la credencial de elector y a la posibilidad de modificar su formato, **también lo dota de las atribuciones implícitas** que resulten necesarias para lograr esa finalidad.

Ello se refuerza considerando que por mandato legal el INE es una autoridad con el deber de **coordinarse** con el INPI.

La complejidad para desarrollar esas acciones no excluye la competencia del INE ni justifica su inacción, como autoridad del Estado Mexicano.

Asimismo, es incorrecta la estimación de la sentencia en el sentido de que hay autoridades del Estado mexicano encargadas de la atención de las personas y comunidades indígenas<sup>73</sup> como si esa obligación pudiese fraccionarse. Si bien es cierto que pueden existir instituciones estatales especializadas o enfocadas en ciertos grupos o temas, eso de ninguna manera implica que las obligaciones de actuar con perspectiva intercultural y materializar, en el ámbito de las respectivas competencias, los derechos de las personas y comunidades indígenas, no corresponda a todas y cada una de las autoridades del Estado mexicano.

---

*Kringresanderegistret* (registro de itinerantes) por motivos de su pertenencia étnica, es decir, por ser romaníes o, en su caso, por estar casado con un romaní. En la primera instancia, el Tribunal de Distrito de Estocolmo concluyó que la policía integró el registro exclusivamente con base en la etnicidad de las personas, por lo cual tuvo actualizada la violación del segundo capítulo, párrafo 10, Ley de la Policía de Datos Personales, interpretado conforme a los artículos 8 y 14 de la Convención Europea de Derechos Humanos. Al impugnar esta sentencia, el Svea Tribunal de Apelación confirmó la sentencia de primera instancia, al considerar que el Estado no logró demostrar que la inclusión de los datos personales en el registro no se motivó por la etnicidad de las personas afectadas.

<sup>73</sup> Sentencia del juicio ciudadano SUP-JDC-84/2019 y acumulado, página 57, primer párrafo.

Finalmente, cabe referir que la sentencia cita el Programa Nacional de los Pueblos Indígenas 2018-2024, específicamente el apartado 5, denominado “*La implementación de los derechos fundamentales de los Pueblos Indígenas y Afromexicano, así como medidas para la defensa de las tierras, territorios, recursos naturales y medio ambiente*” en el que se indica que el INPI tiene como función, entre otras “5.5.4. Realizar acciones para **garantizar que todas las personas indígenas cuenten con sus documentos de identidad** para el ejercicio pleno de sus derechos”.

Se estima que **el alcance que se busca dar a esa cita es inexacto**, pues el hecho de que el INPI tenga que garantizar que las personas indígenas cuenten con sus documentos de identidad **no implica que tenga el deber de generar esos documentos**.

En efecto, se observa que, en virtud de esa regla del programa, **el INPI no estaría obligado ni facultado para emitir, por ejemplo, las actas de nacimiento para personas de comunidades indígenas. Tampoco estaría obligado a generar credenciales de elector**.

En todo caso, en atención a sus atribuciones —que se describieron en el proyecto presentado— la función del INPI sería la de coordinarse con las autoridades que **sí son competentes para emitir los documentos de identidad respectivos**, a efecto de que quienes integran comunidades indígenas tengan acceso efectivo a los trámites dispuestos para obtener los documentos de identidad, buscando que las autoridades respectivas lleven a cabo las adecuaciones culturales necesarias para ese fin.

A nuestro juicio, la sentencia desconoce que el deber de reconocimiento de la identidad indígena **es una obligación transversal** impuesta a todas las autoridades del Estado Mexicano en el ámbito de sus respectivas competencias.

El hecho de que la dirección de registro civil, el INPI o la secretaría de gobernación tengan la posibilidad de generar algún tipo de documento de identidad, no excluye que otros documentos cumplan una función similar de identificación, como lo es la credencial de elector, esto es, que esté prohibido incorporar el dato relativo a la autoadscripción indígena.

Por el contrario, admitir esa posibilidad es parte de una medida general de reconocimiento y reivindicación a los pueblos indígenas, de conformidad con los parámetros que se desprenden del artículo 2° constitucional y de los instrumentos de derecho internacional aplicables, como el Convenio 169 y las declaraciones universal y americana en materia de derechos indígenas.

En consecuencia, se estima que lo señalado en la sentencia no excluye ni descarta que el Consejo General del INE sea la instancia legal y materialmente facultada para incluir el dato relativo a la autoadscripción indígena en la credencial de elector, pues es la única autoridad que **puede aprobar la incorporación de ese elemento**, en términos de la constitución y la ley.

### **3. El presente caso se debía juzgar desde la perspectiva de que se involucran derechos de personas indígenas**

La sentencia reconoce que el derecho y responsabilidad de las personas y pueblos indígenas a definir su pertenencia a esas colectividades y no una prerrogativa del Estado, por lo que para el ejercicio de la identidad indígena no se requiere que la autoridad plasme en un documento que una persona se autoadscribe a determinado pueblo o comunidad indígena, por lo que el que no se contenga, no implica que no se reconozca dicha identidad.

La sentencia considera que no existe una distinción válida respecto de la forma en que las autoridades deban tutelar y proteger el derecho a la identidad de quienes integran comunidades indígenas y quienes no pertenecen a ellas, pues, en ambos casos, el Estado debe dar el mismo trato y otorgar los documentos a partir de los cuales se reconozca a las personas su nombre, nacionalidad y origen familiar, sin que tenga importancia otros caracteres internos o externos de la persona.

Al respecto, no compartimos dicho tratamiento, en tanto que se difumina la impartición de justicia intercultural.

En efecto, desde el Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas, publicado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>74</sup> se ha considerado que históricamente las personas y pueblos indígenas han sido víctimas de procesos en los que no se consideran sus idiomas, sus especificidades culturales, ni su frecuente condición de marginación y **exclusión social**, lo que, en la mayor parte de las ocasiones, ha redundado en condenas injustas o excesivas, así como en el quebranto de las instituciones propias de los pueblos.

Por tanto, contrario a lo que asevera la sentencia aprobada por la mayoría, desde nuestra visión, sí existe una distinción válida respecto de la forma en que las autoridades deben tutelar y proteger el derecho a la identidad de quienes integran comunidades indígenas y quienes no pertenecen a ellas, ya que el Estado tiene la obligación de dotarlos de herramientas para el ejercicio de sus derechos.

---

<sup>74</sup> Consultable en: [https://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/archivos/paginas/nueva\\_version\\_ProtocoloIndigenasDig.pdf](https://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/archivos/paginas/nueva_version_ProtocoloIndigenasDig.pdf).

En ese sentido, se considera que, para las personas indígenas de los pueblos y comunidades en México, en nuestra actualidad, no existe una herramienta más idónea para el ejercicio de su derecho a la identidad que contar con una identificación oficial del Estado, de reconocimiento generalizado, en la que se puedan identificar con tal carácter.

Sin que ello implique una intervención desproporcionada del Estado, pues como se reconoció en el proyecto propuesto al Pleno de la Sala Superior, no es facultad del Estado definir la calidad de "indígena", ni expedir oficiosamente constancias o certificados de pertenencia, ni tampoco controvertir el dicho de quién se ha definido como tal.

Por ello, a nuestro parecer, la propuesta reconoce que con la sola manifestación de la autoadscripción simple es posible la inclusión del origen étnico en la credencial para votar, de quien así lo solicite.

Asimismo, la sentencia aprobada señala diversos criterios internacionales en los que se ha determinado la obligación del Estado de velar y otorgar un documento de identificación a las personas indígenas.

Al respecto resulta pertinente destacar que en el proyecto que se presentó al Pleno, se hizo referencia a la Observación General número 21, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, en ésta **se estableció la obligación del Estado de adoptar medidas concretas para lograr** que se respete el derecho de toda persona, individualmente o en asociación con otros o bien dentro de una comunidad o un grupo, a **elegir libremente su propia identidad cultural**, pertenecer o no a una comunidad y que su elección sea respetada, en el que queda incluido **el derecho de**

**toda persona a expresarla libremente**, por tanto, realizar sus prácticas culturales y llevar su forma de vida.

Por lo que puede ser también **necesario que los Estados adopten medidas positivas para proteger la identidad de personas indígenas**, los derechos de sus miembros a gozar de su cultura y su idioma perfeccionándolos y a practicar su religión, en común con los otros del grupo.<sup>75</sup>

En concreto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido el deber de los Estados partes de **facilitar un documento de identidad a los integrantes de los pueblos indígenas**, en específico, la falta de registro e identificación de sus miembros al grado de que quedan invisibilizados<sup>76</sup>.

Para la Corte citada, **el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica representa un parámetro para determinar si una persona es titular o no de los derechos de que se trate, y si los puede ejercer**, por lo que la violación de aquel reconocimiento supone desconocer en términos absolutos la posibilidad de ser titular de esos derechos y contraer obligaciones, y hace al individuo vulnerable frente a la no observancia de estos por parte del Estado o de particulares.

Por tanto, concluyó que es un deber del Estado procurar los medios y condiciones jurídicas en general, para que el derecho al

---

<sup>75</sup> HRI/GEN/1/Rev.7 at 183, 1994, párr. 6.2.

<sup>76</sup> Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006, párrafos 188 a 194. En dicho caso, dieciocho de los diecinueve miembros de la Comunidad Sawhoyamaxa fallecieron y no contaron con registros de su nacimiento y defunción, ni con algún otro documento proveído por el Estado capaz de demostrar su existencia e identidad, por lo que hizo hincapié que los miembros de esa Comunidad vivían en condiciones de extremo riesgo y vulnerabilidad, por lo que tenían serios impedimentos económicos y geográficos para obtener el debido registro de nacimientos y defunciones, así como otros documentos de identidad, por lo que permanecieron en un limbo legal, en que, si bien nacieron y murieron en Paraguay, su existencia misma e identidad nunca estuvo jurídicamente reconocida, es decir, no tenían personalidad jurídica.

reconocimiento de la personalidad jurídica pueda ser ejercido por sus titulares.

En especial, el Estado se encuentra obligado a garantizar a aquellas personas en situación de vulnerabilidad, marginalización y discriminación, las condiciones jurídicas y administrativas que les aseguren el ejercicio de este derecho, en atención al principio de igualdad ante la ley.

Tomando en consideración lo antes señalado, se considera que es deber de cualquier autoridad administrativa o jurisdiccional, facilitar que las personas indígenas obtengan una identificación oficial con fotografía en la que se especifique la etnia a la que se autoadscriben.

**4. La pertenencia a una comunidad indígena sí es un dato útil que puede incorporarse en la credencial para votar**

La sentencia considera que la credencial para votar es un documento cuya naturaleza y características son meramente electorales, y que si bien actualmente cuenta con una calidad dual como instrumento electoral y como medio de identificación, ello no varía su origen y función primordial, ni otorga al INE alguna otra facultad u obligación en relación con la tutela del derecho a la identidad y a la identidad indígena, ni implica que el INE se subroge en el Registro Nacional de Población.

En su característica de identificación de un individuo, considera que se hace a partir de atributos generales como el nombre, fotografía y/o domicilio, no así a partir de características individuales, de ahí que considere que dicho documento ya incluye los datos necesarios para distinguir o identificar a la persona titular de éste con respecto a las demás personas, al

considerar que la pertenencia a una comunidad indígena no es un dato esencial para efectos de la identidad.

Finalmente, señala que la credencial de elector sólo debe contener los datos expresamente previstos en la legislación, así como los datos que sean acordes a la naturaleza y funciones propias de la credencial para votar vinculadas únicamente al derecho electoral.

No se comparten dichas consideraciones, por lo siguiente:

El derecho a la identidad cultural está reconocido por el Derecho de origen internacional y nacional. Las personas indígenas tienen ese derecho a nivel colectivo e individual. Que un documento expedido por el Estado haga constar su origen étnico, cuando así lo soliciten, garantiza un ejercicio más eficaz de sus derechos.

En Canadá, por ejemplo, las personas indígenas tienen una credencial que los acredita como individuos con derechos reconocidos específicamente por su pertenencia étnica. En Bolivia, en aplicación del principio de autoadscripción, el Estado se obliga a extender un documento oficial donde conste el grupo étnico al que se pertenece sólo de manera voluntaria.

En México se reconoce el principio de autoadscripción, pero no existe una constancia o documento oficial que acredite su pertenencia voluntaria a su grupo étnico. Esto ocasiona que las personas indígenas tengan que estar litigando la aplicación de sus derechos ante las autoridades sólo porque éstas, a veces, dudan o quieren cerciorarse de que son *realmente* indígenas.<sup>77</sup>

---

<sup>77</sup> González Galván Jorge Alberto. "La Cedula de identidad para niños indígenas", Revista Hechos y Derechos, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, número 2, publicado el 20 de enero de 2011. Consultable en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/6530/8466>

Ahora bien, para efectos del caso, el artículo 156 de la LEGIPE sólo establece los datos que cuando menos deberá contener la credencial para votar, es decir, no existe una limitación jurídica para la inclusión del origen étnico; estimar lo contrario implica sostener una postura textualista

Asimismo, como se desarrolló en el proyecto, ha existido una evolución de los datos que se han incluido en la credencial para votar a fin de incluir mayores datos de identificación, sin que se pueda compartir que la totalidad de la información contenidos en ésta, tengan una utilidad meramente electoral, pues en el caso del sexo y la Clave Única de Registro de Población tienen la finalidad de fortalecer el carácter de identificación de la credencial del INE.

Finalmente, en la propuesta rechazada se hacía referencia a la utilidad de incorporar el origen étnico en la credencial para votar, como puede ser para realizar de manera más precisa y con perspectiva intercultural los trabajos de distritación y/o colocación de casillas.

**5. La credencial de elector no es un documento cuya función exclusiva sea el ejercicio del derecho a votar**

La sentencia establece que el reconocimiento de la autoadscripción indígena de una persona en su credencial de elector no es un elemento necesario para que pueda ejercer el derecho al voto.

Estimamos que dicha afirmación es cierta, pero es insuficiente para negar la incorporación del dato relativo a la identidad indígena.

En primer término, observamos que existen elementos dentro de la credencial de elector **que no son indispensables para ejercer**

**el derecho a votar** y que aun así **tienen cabida en la credencial de electoral**. Tal es el caso de la **firma del ciudadano o ciudadana** (este elemento, además, no está sujeto a algún tipo de verificación especial).

Por otra parte, tal como se destacó en el proyecto presentado al Pleno de la Sala Superior, el dato relativo a la identidad indígena constituye un **elemento relevante para el derecho electoral**, pues implica información que permite realizar actividades necesarias para el ejercicio del derecho al voto con adecuaciones culturales en favor de personas, pueblos y comunidades indígenas.

Por ejemplo, es un dato que sirve de indicador para realizar de manera más precisa y con perspectiva intercultural los trabajos de **distritación y/o colocación de casillas**. También es un dato que permite tener en cuenta si alguna de las actividades del INE requiere, previo a su adopción, la realización de una **consulta a los pueblos y comunidades indígenas**.

Si estas funciones relevantes las consideramos en el contexto normativo de las exigencias constitucionales que dispone el reconocimiento (a través de la autoadscripción simple) e inclusión, esto es, que ordenan un trato diferenciado en favor de personas, comunidades y pueblos indígenas, como una medida para reivindicar situaciones de exclusión o de trato desigual, se extrae que el reconocimiento de la autoadscripción indígena en un documento electoral de identidad forma parte de una política pública general e integral de reconocimiento de la ciudadanía de las personas que se ostentan como integrantes de los pueblos indígenas, en un estado multicultural, como lo es el estado mexicano.

Es decir, es un reconocimiento de ciudadanía no sólo por cumplir la mayoría de edad, sino porque habiendo alcanzado esa edad se

ostentan como personas indígenas. Se trata de admitir que en un documento de ciudadanía **exigido para participar en los procesos electorales democráticos** no sólo es válido asentar la edad o nombre de la persona, sino que en el caso de integrantes de los pueblos indígenas resulta legítimo y acorde a las exigencias de igualdad posibilitar que, sí así lo desean, asienten su autoadscripción indígena.

Se trata de que el reconocimiento constitucional previsto en el artículo segundo y en los tratados internacionales no sea sólo genérico, esto es, que no se limite a una regla abstracta e impersonal, sino que **se vea materializado en un documento que precisamente identifica a una persona como con plena ciudadanía con reconocimiento de su identidad indígena** habilitada para a participar en la vida democrática de su país. El reconocimiento de la ciudadanía pluricultural es la dimensión central que la mayoría pierde de vista.

Desde esta óptica, la credencial de elector es un **documento oficial en el que resulta legítimo, válido y necesario establecer**, si así lo pide el titular de la información, que la persona que se identifica a sí misma como integrante de un pueblo indígena tiene al mismo tiempo la calidad de ciudadana con derecho en pie de igualdad a participar en los procesos democráticos. Se trata de que la credencial cumpla una función de vinculación entre la ciudadanía y pueblos indígenas, a través de la asociación de datos de identidad en un mismo documento.

La sentencia que contiene el criterio mayoritario parte de la perspectiva que la credencial de elector sólo cumple la función de ser el documento exigido para votar. La identidad indígena puede aparecer en otra parte o simplemente mantenerse ausente de ese documento electoral oficial, teniendo en cuenta que para

identificarse como integrante de un pueblo indígena basta que la persona interesada lo manifieste expresamente.

En esa medida, el documento exigido para votar debe ser igual para todas las personas, incluidas las personas que forman parte de grupos que se consideran históricamente colocados en situación de vulnerabilidad o que han sido invisibilizados.

Para quienes suscribimos este voto, la credencial de elector es un documento de identidad vinculado a la participación en procesos democráticos, en un país con un fuerte rezago histórico en materia de pueblos indígenas y con una regulación constitucional y mandato convencional que dispone la tutela e inclusión de los pueblos indígenas en las dinámicas de toma de decisiones colectivas.

Tal como se explicó en el proyecto que fue rechazado, la credencial para votar es un **documento de identidad** por mandato expreso de la Ley General de Población. Pero aun suponiendo que no existiera una disposición en ese sentido, ello no excluiría que la credencial de elector es el único documento donde podría asociarse la ciudadanía con la calidad de integrante de un pueblo indígena.

Así, la credencial de elector no es sólo el documento exigido para votar, sino un instrumento idóneo para que las personas indígenas puedan asociar su carácter ciudadanas con su calidad de integrantes de los pueblos y comunidades indígenas, en un acto real o simbólico que materializa y hace efectivo, para personas concretas, el deber constitucional de reconocer la identidad auto percibida, así como visibilizar y reconocer la diversidad cultural y étnica del país, así sea mediante un acto que se traduce en la sola mención, en un documento oficial, del pueblo al que una persona dice pertenecer, que además, como ya

se dijo, es un dato con funciones relevantes para el derecho electoral.

**6. Las razones de carácter técnico que se mencionan en la sentencia no justifican negar la incorporación de dato pedido**

La sentencia afirma que en la credencial de elector no puede incluirse un dato que **no se haya verificado**, pues ello afecta la certeza<sup>78</sup>. La credencial de elector sólo puede contener datos corroborados por el INE<sup>79</sup>.

No pueden suscribir tales posiciones.

En primer término, se observa que la sentencia **da a la verificación un valor en sí mismo**, como si la posibilidad de constatar los datos en la credencial fuera la finalidad que el INE persigue.

La verificación resulta relevante **sólo en función de la naturaleza de los datos**. Por ejemplo, constatar la edad, el domicilio o el nombre de las personas es trascendente en la medida que son elementos que permiten generar autenticidad en torno a la satisfacción de las condiciones exigidas para votar.

Sin embargo, tal y como se destacó en el proyecto propuesto, la inscripción del dato en mención **sólo es un equivalente escrito de la manifestación unilateral** que una persona pudiera hacer respecto de su autoconciencia o autoadscripción indígena y, por ese motivo, tendrá el mismo efecto que dicha declaración tendría atendiendo al contexto en el que la misma se emitiera.

---

<sup>78</sup> Sentencia del juicio ciudadano SUP-JDC-84/2019 y acumulado, página 52, primer y segundo párrafos.

<sup>79</sup> Sentencia del juicio ciudadano SUP-JDC-84/2019 y acumulado, página 55, tercer párrafo.

En esa medida, la imposibilidad de verificar esa afirmación no genera incertidumbre, pues su incorporación en la credencial no implica desconocer alguna condición exigida para votar o para identificarse.

Además, en el contexto del reconocimiento de la identidad indígena, la autoadscripción de una persona a un pueblo o comunidad de ese tipo **no está sujeta a verificación o comprobación**, pues el artículo 2º constitucional y el 1.2. del Convenio 189 de la OIT<sup>80</sup> establece que el criterio de reconocimiento fundamental aplicable a temas propios de los pueblos y comunidades indígenas **es precisamente la autoconciencia o autoadscripción**.

De esta manera, la naturaleza del dato respectivo, en el específico contexto señalado, implica excluirlo de algún tipo de revisión o verificación sin que ello trascienda a la certeza o confiabilidad de la credencial para votar.

#### **7. Los efectos negativos que supuestamente se producirían de incluir la autoadscripción indígena en la credencial para votar no justifican la negativa a incluir ese dato**

La sentencia refiere que la inclusión de la identidad indígena en la credencial para votar podría generar diversas consecuencias negativas:

- a) Podría preconstituir una prueba para la obtención de beneficios sin que la calidad indígena de una persona se hubiera verificado.
- b) Podría generar conflictos intercomunitarios, porque podría suceder que el INE reconociera la calidad indígena de una

---

<sup>80</sup> En el mismo sentido se encuentra el artículo 33.1 de la *Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas: Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar su propia identidad o pertenencia conforme a sus costumbres y tradiciones*.

persona en un contexto que la comunidad no acepta dicha identidad.

- c) Podría generar una mala práctica que consistiría en que las autoridades exigieran una “certificación” de la identidad indígena para reconocer esa calidad en las personas.

Se estima que esos argumentos no justifican la negativa señalada en la sentencia, por lo siguiente:

- a) No se preconstituye una prueba de la identidad, pues, tal como se propuso en el proyecto que se sometió al Pleno, el rubro que se incluyera en la credencial debía poner de manifiesto que **no es un dato verificado por la autoridad, sino que deriva de una manifestación del interesado.**

A manera de ejemplo, se indicó que podía utilizarse como rubro el término “**autoadscripción**” que precisamente refleja que el dato deriva de la percepción del propio sujeto declarante. En el caso concreto, el dato incorporado pudiera quedar de la siguiente forma: “Autoadscripción: Kiliwa” o bien “Autoadscripción: Pueblo Kiliwa”.

En todo caso, si alguna autoridad entendiera que es un dato verificado ello no sería responsabilidad del INE o del titular de la información; pero **ese eventual error** no podría sustentar una restricción al derecho de identidad indígena.

- b) No se genera el riesgo de que se produzcan conflictos intracomunitarios porque la incorporación del dato a solicitud de su titular **no genera algún efecto jurídico frente a las comunidades.** En todo caso, ellas cuentan con sistemas propios para el reconocimiento de sus integrantes que no se verían alterados porque el dato

relativo a la auto adscripción de una persona se incluya en su credencial de elector.

- c) Finalmente, no existen elementos para sostener que el incorporar la autoadscripción indígena de una persona en la credencial tiene como consecuencia directa e inmediata generar una práctica indebida que implique que alguna autoridad a exija una “certificación” de la identidad indígena para reconocer esa calidad a las personas que la tienen.

En todo caso, si lo hiciera, no sería por virtud de la incorporación del dato.

Finalmente, nos parece importante destacar que algunas de las argumentaciones y afirmaciones de la sentencia podrían desconocer los avances logrados por esta Sala Superior y denotan, además, un desconocimiento del enfoque intercultural.

Ejemplo de ello es lo que se ha estudiado respecto a la negativa de la auto adscripción simple, lo que además es conflictivo en términos de obligaciones internacionales.

Encontramos particularmente grave que se aduzca que el deber de generar medidas que maximicen los derechos de las personas y comunidades indígenas se encuentra por debajo del principio de certeza, en este caso, la posibilidad de verificar los datos que contiene la credencial de elector<sup>81</sup>. Ello, dado que, como se ha señalado, los estándares constitucionales y convencionales indican que la calidad de indígena es un acto de autoconciencia y que es una manifestación de la libertad de pensamiento, derecho considerado absoluto<sup>82</sup>, lo que implica que no es posible

---

<sup>81</sup> Sentencia del juicio ciudadano SUP-JDC-84/2019 y acumulado, página 56, cuarto y quinto párrafo).

<sup>82</sup> Ver Observación General 22 del Comité de Derechos Humanos (párrafo 3), así como DANIEL O' DONNELL, *Derecho internacional de los derechos humanos. Normativa, jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e interamericano*. Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los

intervención o restricción alguna, únicamente reconocimiento y protección.

Maximizar los derechos está vinculado a la obligación de protección progresiva reconocida como un deber para todas las autoridades tanto en el artículo primero constitucional como en el 26 de la Convención Americana. Por tanto, en una escala correcta de valores constitucionales y convencionales, la verificación de la identidad no puede colocarse por encima del deber de alcanzar la mayor protección y reconocimiento de los derechos de las personas y comunidades indígenas. A ello se suma, desde luego, el principio *pro persona* delineado tanto en la constitución como en la Convención (artículos 1 y 29 respectivamente).

A ello se suma que en la sentencia se afirma que se debe respetar la “apariencia personal”<sup>83</sup>. Asimismo, que se deja a salvo “el derecho de aspirar a un cargo de elección popular, incluso, de hacerlo a través de una acción afirmativa en favor de las comunidades originarias del país”<sup>84</sup>.

La “apariencia personal” está vinculada a estereotipos negativos que pueden llegar a ser discriminadores respecto de cómo las personas deben cuidar la forma en que se muestran ante la sociedad. A la idea de respetar la apariencia personal de las personas indígenas les subyace un reclamo velado al hecho de que se muestren como indígenas. Así, esa afirmación de la sentencia evoca uno de los hallazgos de la Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación (2005):

---

Derechos Humanos. 2ª Edición, Bogotá, 2012, páginas 665 y 668. Disponible en: <http://www.hchr.org.mx/documentos%5Clibros%5CLibroODonnell.pdf>.

<sup>83</sup> Sentencia del juicio ciudadano SUP-JDC-84/2019 y acumulado, página 42, tercer párrafo.

<sup>84</sup> Sentencia del juicio ciudadano SUP-JDC-84/2019 y acumulado, página 51, tercer párrafo.

- 43% personas opinaba que las personas indígenas tendrán siempre una limitación social por sus características raciales.
- 34.1% de las personas opinaba que lo único que tienen que hacer las personas indígenas para salir de la pobreza es no comportarse como indígenas.

Por otro lado, es innecesario que se deje a salvo el derecho de la actora a participar o no como candidata en una elección, puesto que ese derecho lo tiene independientemente de lo solicitado en el juicio y de los efectos que se den a la sentencia.

En estas circunstancias y por las razones expuestas, nos separamos del criterio aprobado por la mayoría.

---

#### **IV. Propuesta de la minoría**

Ahora bien, considerando que a la Magistrada Janine M. Otálora Malassis y al Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, nos correspondió la instrucción de los asuntos indicados, nos permitimos presentar como voto particular la parte argumentativa de la propuesta de resolución que presentamos al Pleno de la Sala Superior:

[...]

#### **5.2. La resolución reclamada es congruente**

La determinación que se cuestiona es consistente tanto entre sus diferentes consideraciones como entre lo pedido por la actora y lo resuelto por el INE, de suerte que no existen las incongruencias señaladas por la demandante.

En primer término, la actora argumenta que en una parte del acuerdo impugnado el INE señaló que el artículo 156 de la LEGIPE admite la posibilidad de que a la credencial de elector se

le incorporaran datos distintos a los expresamente descritos en ese numeral y luego dijo que la credencial sólo debe contener los elementos expresamente descritos por la legislación.

Esa circunstancia no implica incongruencia, pues de la lectura integral del acuerdo se observa que el INE también argumentó que no era la instancia competente para registrar y **validar los datos relativos a la autoadscripción** de las personas que se dicen indígenas.

En ese sentido, esta última consideración, en relación con las otras mencionadas por la actora, hacen congruente la argumentación del INE, pues si bien reconoce la posibilidad interpretativa de ampliar los elementos de la credencial de elector descritos en el artículo 156 de la LEGIPE, concluye que **no es posible la inclusión de la identidad indígena** pues, desde su óptica, **no es la autoridad competente para** llevar un registro de los elementos que le permitan validar dicha identidad.

En segundo lugar, tampoco existe incongruencia en el hecho de que la actora pidiera la incorporación del dato relativo al **pueblo indígena** al cual pertenece y que el INE negara su petición sobre la base de que no cuenta con un catálogo de **pueblos y comunidades indígenas**, pues, si bien, las expresiones respectivas no son sinónimas, de la lectura integral del acuerdo se observa que la razón de la negativa es el hecho de que el INE dice no tener competencia para validar la autoadscripción kiliwa, al no tener registros confiables para ello y carecer de atribuciones para generarlos.

Además, el hecho de que la actora solicitara la incorporación del dato referente al **pueblo** y que el INE se refiriera tanto a pueblos como a comunidades, no hace incongruente la respuesta del INE,

sino solamente más específica teniendo en cuenta que las comunidades conforman los pueblos.

Finalmente, tampoco existe incongruencia en torno a la manifestación del INE encaminada a exigir una autoadscripción calificada, pues si bien el instituto reconoce que la regla en los tratados internacionales es la autoadscripción simple, dada la función registral del INE estima que lo adecuado es asentar datos ciertos y válidos lo cual requeriría más que la sola autoadscripción.

### **5.3. El dato relativo al pueblo indígena debe asentarse en la credencial de elector**

El INE argumentó la negativa a incorporar el dato referente a que la actora pertenece al pueblo kiliwa a partir de diversas razones de índole jurídica y técnica-operativa. En síntesis, indicó lo siguiente:

- Respecto a la credencial como documento de identidad, indicó que dicha función es de carácter transitoria y que existen autoridades con competencias expresas para asegurar la identidad indígena en otro tipo de registros diversos a los de naturaleza electoral.
- En torno a la credencial como documento para ejercer los derechos de votar y ser votado, señaló que la circunstancia de que no se asiente la identidad indígena de la persona no impide el ejercicio de los derechos de sufragio activo y pasivo.

Precisó que, si bien el dato de la identidad indígena de una persona es relevante, por ejemplo, para el registro de candidaturas, la verificación que se efectúa en ese supuesto es momentánea.

Inconforme con tales consideraciones, los actores señalan que las autoridades del Estado mexicano están obligadas a **reconocer su identidad indígena**, en un documento oficial expedido por el Estado, si lo solicitan voluntariamente, pues existen múltiples previsiones constitucionales y tratados internacionales que, en su concepto, respaldan su postura.

Se estima que efectivamente **el dato referente a la pertenencia de una persona a un pueblo indígena debe aparecer en la credencial de elector** si así lo solicita expresamente el titular de esa información.

También se delimitará la problemática de este caso a fin de explicar que el juicio implica definir las razones del por qué la identidad indígena **debe o no estar plasmada precisamente en la credencial de elector**, con independencia de que pudiera inscribirse en otro instrumento de identidad, como pudiera ser, por ejemplo, el acta de nacimiento de una persona.

Para justificar esa determinación, es necesario analizar las disposiciones aplicables a la identidad indígena, así como a los criterios de reconocimiento de ésta última.

Es decir, como se verá más adelante, en un contexto en el cual el Estado mexicano ya reconoce con rango constitucional la pluriculturalidad y la identidad indígena, la problemática del presente asunto supone explicar **por qué dicho reconocimiento tendría que verse reflejado en un asiento registral que debiera efectuarse, necesariamente, en la credencial de elector, en las condiciones actuales en que la credencial para votar –dada su noble naturaleza jurídica– no sólo constituye un medio necesario para ejercer el derecho al sufragio, sino también constituye un documento de identificación**

En ese sentido, se hará referencia a la disposición legal (artículo 156 de la LEGIPE) que sería objeto de interpretación a efecto de posibilitar la incorporación, en la credencial, del dato en mención.

También se aludirá el doble carácter que tiene la credencial para votar, esto es, como **documento de identidad** y como **medio necesario para ejercer el derecho a votar**.

A partir de ahí, se expondrán las razones jurídicas que justifican la incorporación del dato respectivo en la credencial de elector.

### **5.3.1. Derecho a la identidad indígena**

Existe un vínculo estrecho entre identidad y reconocimiento. La identidad está, por lo menos en parte, determinada por el reconocimiento o la falta de reconocimiento. Una falta de reconocimiento o un mal reconocimiento por parte de otros puede provocar en la persona o colectivo un daño real, si los otros o la sociedad que lo rodea les devuelve, a manera de reflejo, una distorsión, “una imagen restrictiva, degradante o depreciable de sí mismos”.<sup>85</sup> Una falta de reconocimiento o un mal reconocimiento puede constituir una forma de opresión.<sup>86</sup>

Dicho en términos generales, el derecho a la propia identidad es complejo, ya que incluye, entre otras dimensiones, condiciones biológicas, psicológicas, sociales y culturales.

El artículo 4o de la Constitución General reconoce el derecho a la identidad de cualquier persona en los siguientes términos:

#### **Artículo 4º [...]**

**Toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado** de manera inmediata a su

---

<sup>85</sup> Taylor, Charles, “The politics of recognition”, en *Multiculturalism. Examining the politics of recognition*, Princeton, New Jersey, 1994, p. 25.

<sup>86</sup> *Loc. cit.*

nacimiento. **El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos [...]**

Pese a la complejidad de definir o delimitar los alcances del concepto “identidad” desde un punto de vista jurídico, sociológico o antropológico, la Primera Sala de la SCJN ha reconocido que, en términos jurídicos, la identidad se construye a través de múltiples factores psicológicos y sociales de **la manera en la que el individuo se concibe**, y los rasgos definitorios de su personalidad se nutren sensiblemente de **los valores y principios que le transmiten las personas significativas para él**, sobre todo, en sus primeros años de vida.

**El derecho a la identidad es personalísimo** y permite que **toda persona pueda decidir cómo se muestra a los demás**.

La Primera Sala de la SCJN ha aludido a la relación entre el derecho a la identidad y el de libre desarrollo de la personalidad y, sobre este último, ha señalado que es un derecho protector de “espacios vitales” y garante del goce de ciertos bienes que son indispensables para la elección y materialización de los planes de vida que los individuos se proponen<sup>87</sup>.

Cabe remarcar que, en términos generales, el Estado tiene diversas obligaciones en torno al derecho a la identidad de las personas:

- a) En primer lugar, está **el reconocimiento jurídico**. Se trata del mecanismo para establecer o reconocer, en el plano jurídico, la existencia de las personas. Es un elemento que trasciende a que los individuos tengan las facilidades necesarias para ejercer sus derechos.

---

<sup>87</sup> Jurisprudencia 1ª./J. 5/2019 (10a.). Publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 63, febrero de 2019, tomo I, página 487, de rubro **“DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. BRINDA PROTECCIÓN A UN ÁREA RESIDUAL DE LIBERTAD QUE NO SE ENCUENTRA CUBIERTA POR LAS OTRAS LIBERTADES PÚBLICAS”**.

Este reconocimiento se observa en declaraciones tales como las del artículo 4 constitucional que, como se mencionó, establece que “toda persona tiene derecho a la identidad y **a ser registrado** de manera inmediata a su nacimiento”.

Este reconocimiento jurídico implica una obligación de “hacer” del Estado que se traduce, por ejemplo, en la **expedición de los documentos de identidad correspondientes**, como lo son, en el caso mexicano, las actas de nacimiento que emite el Registro Civil.

- b) En segundo lugar, el Estado **debe abstenerse** de interferir en la forma en que las personas se conciben a sí mismas y se muestran a los demás, en tanto no dañen a otros.

De igual forma y, por regla general, no deberá incidir en los procesos culturales de transmisión de valores, ideologías, gustos, preferencias, en tanto no se justifique su intervención.

En principio, el reconocimiento de la identidad suele hacerse de forma general, para todas las personas.

Sin embargo, en los ordenamientos jurídicos también existen casos de reconocimientos diferenciados hacia ciertos individuos o grupos, dados contextos específicos. Esta distinción, a su vez, suele implicar deberes y obligaciones especiales.

Este es precisamente el caso del reconocimiento a la **identidad de las personas indígenas, y pueblos y comunidades indígenas en México**, que se analiza en la sección siguiente.

En el orden jurídico mexicano **la identidad indígena** está reconocida constitucionalmente en el artículo 2º.

El artículo 2, primer párrafo, de la constitución general reconoce que la Nación **tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas** que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y **que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.**

A su vez, el apartado A, fracción IV, del referido artículo 2 constitucional reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para: **“IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad”.**

El proemio del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes reconoce “las aspiraciones de esos pueblos a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a **mantener y fortalecer sus identidades**, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven”.

Cabe advertir que, a partir del reconocimiento de ese derecho a la identidad en el bloque de constitucionalidad, la presente ejecutoria pretende, en sede judicial, materializar y hacer efectivo ese derecho, particularmente en favor de la demandante.

La **Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas** reconoce el **derecho a la identidad cultural de las personas indígenas y sus pueblos**, así como diversas obligaciones dirigidas a los Estados:

**Artículo XIII. Derecho a la identidad e integridad cultural**

1. Los pueblos indígenas tienen **derecho a su propia identidad** e integridad **cultural** y a su patrimonio cultural, tangible e intangible, incluyendo el histórico y ancestral, así como a la protección, preservación, mantenimiento y desarrollo de dicho patrimonio cultural para su continuidad colectiva y la de sus miembros, y para transmitirlo a las generaciones futuras.

2. Los Estados proporcionarán reparación por medio de mecanismos eficaces, que podrán incluir la restitución, establecidos conjuntamente con los pueblos indígenas, respecto de los bienes culturales, intelectuales, religiosos y espirituales de que hayan sido privados sin su consentimiento libre, previo e informado o en violación de sus leyes, tradiciones y costumbres.

3. Los Pueblos Indígenas tienen derecho a que se reconozcan y respeten todas sus formas de vida, cosmovisiones, espiritualidad, usos y costumbres, normas y tradiciones, formas de organización social, económica y política, formas de transmisión del conocimiento, instituciones, prácticas, creencias, valores, indumentaria y lenguas, reconociendo su interrelación, tal como se establece en esta Declaración.

Los artículos 2 y 33 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas establecen que **los pueblos y los individuos indígenas** son libres e iguales a todos los demás pueblos y personas, y tienen derecho a **determinar su propia identidad** o pertenencia conforme a sus costumbres y tradiciones, sin que ello menoscabe su derecho a obtener la ciudadanía de los Estados en que viven.

En la Observación General número 21 "*Derecho de toda persona a participar en la vida cultural (artículo 15, párrafo 1 a), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*", el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas ha subrayado que la participación en la vida cultural comprende, en particular, el

derecho de toda persona —sola, en asociación con otras o como una comunidad— a actuar libremente; **a escoger su propia identidad; a identificarse o no con una o con varias comunidades, o a cambiar de idea;** a participar en la vida política de la sociedad; a ejercer sus propias prácticas culturales y a expresarse en la lengua de su elección.

Ahora bien, para la Corte constitucional colombiana el derecho a **la identidad étnica (indígena) y cultural:**

[...] se refiere sobre todo a la preservación de los usos, los valores, las costumbres y tradiciones, las formas de producción, la historia y la cultura, y todas las demás situaciones que definen e identifican a la comunidad desde el punto de vista cultural y sociológico, así como a la defensa de su particular cosmovisión espiritual o religiosa, es decir, todos aquellos aspectos que la hacen diversa frente al grupo que podría definirse como predominante<sup>88</sup>.

Para dicho tribunal constitucional, “la **identidad étnica** es un proceso político, social, económico, cultural y religioso, cuyas fronteras son difusas y sus características cambiantes o dinámicas”<sup>89</sup>. También ha sostenido que “resulta inaceptable cualquier aproximación esencialista (es decir, que crea que existen elementos que definen la esencia de lo indígena)”<sup>90</sup>.

En cuanto las obligaciones que los Estados tienen frente al derecho de identidad indígena se observa que van más allá de los deberes generales que se deducen del derecho a la identidad (reconocimiento y no intromisión).

En efecto, del artículo 2 constitucional se desprende que la identidad indígena es un derecho que protege un valor en sí mismo para las personas indígenas y los pueblos y comunidades

---

<sup>88</sup> Sentencia T-52/17.

<sup>89</sup> Sentencia SU217/17.

<sup>90</sup> Sentencia C-169/01.

indígenas y que maximiza su autonomía, autogobierno y su libre determinación.

Desde el punto de vista jurídico, **el reconocimiento de la identidad** que los individuos se atribuyen a sí mismos supone un papel central del estado en la protección de ese derecho fundamental.

Ese reconocimiento puede hacerse desde dos perspectivas, a partir de un reconocimiento general y universal de todos los individuos en igualdad de derechos y dignidad, o **bien partiendo de una política de la diferencia.**

Una política de la dignidad universal enfatiza una forma de no discriminación que implica ser ciego y tratar de manera neutral las diferencias entre los ciudadanos.

En palabras de Taylor: “[...] la política de la diferencia a menudo redefine la no discriminación exigiendo que hagamos de estas distinciones la base del tratamiento diferencial [...]. Así, según resulta, sólo las culturas minoritarias o suprimidas son constreñidas a asumir una forma que les es ajena. Por consiguiente, la sociedad supuestamente justa y ciega a las diferencias no sólo es inhumana —**en la medida en que suprime las identidades**—, sino que también, en una forma sutil e inconsciente, resulta sumamente discriminatoria”<sup>91</sup>.

Lo importante, como dice Taylor, es no solo dejar que sobrevivan las culturas sino reconocer su valor.

La tutela a la identidad cultural genera garantías de respeto a los individuos que son parte de esa cultura, por el papel que desempeña la pertenencia cultural en la identidad de las personas.

---

<sup>91</sup> Ibidem P. 72 y 72. Resaltado propio

En efecto, “la pertenencia cultural tiene un alto perfil social, puesto que afecta a la forma en que los demás nos perciben y nos responden, lo que a su vez modela nuestra identidad [...] la identidad cultural proporciona un anclaje para la autoidentificación de las personas y la seguridad de una pertenencia estable sin tener que realizar ningún esfuerzo. Pero esto, a su vez, significa que el respeto a sí misma de la gente está vinculado con la estima que merece su grupo nacional. Si una cultura no goza de respeto general, entonces la dignidad y el respeto a sí mismos de sus miembros también estarán amenazados”<sup>92</sup>.

Como se indicó, **el reconocimiento** es la principal tarea que el Estado tiene para proteger el derecho de identidad de las personas **y, a partir de una política de diferencia vinculada al reconocimiento de las culturas indígenas, se protegen los valores que la constitución reconoce, como la pluriculturalidad.**

Consecuentemente, es obligación reconocer en los documentos de identidad, como la credencial de elector, la identidad indígena de las personas.

Ello es transversal al desarrollo de la democracia constitucional desde una perspectiva igualitaria e intercultural.

La exigencia del derecho de igualdad, en la democracia implica que ciudadanas y ciudadanos puedan participar en pie de igualdad en la deliberación pública y reivindicar el derecho a la participación política, principalmente de aquellos grupos de la sociedad que históricamente han estado excluidos o relegados.

---

<sup>92</sup> Will Kymlicka, *Ciudadanía Multicultural, una teoría liberal de los derechos de las minorías*, traducción Carmen Castells, Paidós, Barcelona, 1996, pp. 128 y 129.

Para contrarrestar esa exclusión es fundamental su reconocimiento.<sup>93</sup>

Así, el deber de reconocimiento general que los estados le deben a los individuos se ve acentuado en materia indígena en el reconocimiento de ciertas diferencias y en las correlativas adecuaciones culturales que las autoridades deberán efectuar en su relación con los individuos y pueblos indígenas como parte de la política de reconocimiento de los pueblos indígenas.

### **5.3.2. Criterios de reconocimiento de la identidad indígena**

De acuerdo con el bloque de derechos o bloque de constitucionalidad, el artículo 1 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes **prevé dos mecanismos de reconocimiento de la identidad indígena: el criterio objetivo y el subjetivo.**

El **criterio objetivo** hacen referencia a hechos susceptibles de verificación desde fuera, por así decir, del sujeto indígena. Dichos criterios son los que derivan del artículo 1, párrafo 1, inciso b), del referido convenio y suponen elementos tales como: (i) la existencia de una línea de ascendencia que los una con los pueblos que habitaban el continente antes de la Conquista española y (ii) aspectos como la lengua, la religión, las instituciones propias de regulación social, los ritos y otros elementos de su vida espiritual.

El **criterio subjetivo** se traduce en la percepción que el propio sujeto o pueblo indígena tiene de sí mismo, esto es, el **auto**

---

<sup>93</sup> En palabras de Kymlicka: “las reivindicaciones de derechos de representación de los grupos desfavorecidos son reivindicaciones en favor de la inclusión. Los grupos que se sienten excluidos quieren que se les incluya en el grueso de la sociedad, el **reconocimiento y la acomodación de su diferencia tiene como objetivo facilitar ese proceso**” *Ibidem*, pp. 243 y ss.

**reconocimiento** del individuo y el de los pueblos y comunidades, **sobre la pertenencia de un individuo al colectivo.**

Tal como lo establece el artículo 1, segundo párrafo, del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo el criterio de identificación que debe considerarse preponderante o fundamental es el subjetivo.

En consonancia con lo anterior, el artículo 2o de la Constitución mexicana establece, en referencia a los pueblos indígenas que la “conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar **a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas**”.

Como dice el *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas* de la SCJN,<sup>94</sup> el principio de autoidentificación o autoadscripción constituye el criterio fundamental para definir el sujeto de derechos, lo que implica que no corresponde al estado –ni a las autoridades jurisdiccionales– decidir a quienes se aplican los derechos indígenas, sino que “es facultad de la persona definirse como tal”.

Lo anterior significa que es derecho y responsabilidad de las personas y pueblos indígenas definir su pertenencia a esas colectividades y no una prerrogativa del estado.<sup>95</sup>

A su vez, el artículo 3, segundo párrafo, de la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas refiere que los pueblos indígenas y afroamericano, en ejercicio de su libre determinación

---

<sup>94</sup> 2ª. ed., SCJN, México, 2014, p. 13.

<sup>95</sup> *Obra citada*, p. 14. En el mismo sentido, véase Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH). Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie c No. 172.

**tendrán el derecho de autoidentificarse bajo el concepto que mejor se adapte a su historial, identidad y cosmovisión.**

Acorde con lo anterior, se considera que, en general, el criterio subjetivo será el criterio fundamental, aunque en algunos casos será necesario aplicar en forma ponderada ambos criterios, en el entendido de que en esos casos no deberá prevalecer uno a costa del otro.

Tal y como lo indica el artículo 2 constitucional, el empleo del criterio subjetivo deberá estar relacionado con la aplicación directa de las “disposiciones sobre pueblos indígenas”, lo cual deberá ser evaluado de forma casuística a efecto de determinar si en un contexto dado es viable y adecuado garantizar un derecho o resolver alguna situación concreta a partir de la auto adscripción indígena que manifieste un individuo o grupo de ellos.

Dicho en otros términos, y en relación con la garantía de los derechos, por regla general será preponderante el criterio subjetivo de reconocimiento de la identidad indígena, en tanto que los derechos que busquen tutelarse estén directamente relacionados con aquellas que son consustanciales a personas y comunidades indígenas, como lo son el derecho a la a la identidad indígena o cultural, y/o a la subsistencia y/o la consulta previa y/o la propiedad colectiva de la tierra.

En cambio, en determinados contextos específicos podrá transitarse a otro nivel de exigencia entre los criterios existentes, tal y como lo ha reconocido la Sala Superior, por ejemplo, al resolver el recurso **SUP-RAP-726/2017**<sup>96</sup>, en el que se sostuvo que debe pedirse una **autoadscripción calificada** a las personas que deseen ser postuladas por partidos políticos con la calidad de

---

<sup>96</sup> Resuelto el 14 de diciembre de 2017 por unanimidad de votos.

indígenas, en trece distritos del país cuya población indígena supera el 60%.

### **5.3.3. Reconocimiento de la pertenencia de una persona a un pueblo indígena en la credencial de elector y artículo 156 de la LEGIPE**

Tal como se advierte del contexto de las disposiciones constitucionales y convencionales invocadas, en el caso mexicano las autoridades legislativas han cumplido con su deber de **reconocimiento normativo** del derecho a la identidad indígena.

No obstante, los actores del presente asunto pretenden que ese reconocimiento se traduzca en un asiento registral en un documento oficial de identidad.

No pasa inadvertido que dicho registro pudiera incorporarse en otro tipo de documentos, como pudiera ser el acta de nacimiento.

Además, la credencial de elector es un documento que se emite hasta que las personas cumplen dieciocho años, lo que en principio pudiera implicar que no es el documento en el que naturalmente debiera asentarse un rasgo propio de la identidad de un individuo que está presente incluso desde su nacimiento y que pudiera inscribirse desde ese momento, si es la voluntad de los interesados.

Con todo, se observa que existen diversas razones jurídicas que justifican la inclusión del dato relativo al pueblo indígena al cual pertenece una persona, **dentro de los elementos que contiene una credencial para votar con fotografía**, los cuales están previstos en el artículo 156 de la LEGIPE.

El artículo 156, párrafo 1, de la LEGIPE señala lo siguiente:

**Artículo 156.**

1. La credencial para votar deberá contener, **cuando menos**, los siguientes datos del elector:

a) Entidad federativa, municipio y localidad que corresponden al domicilio. En caso de los ciudadanos residentes en el extranjero, el país en el que residen y la entidad federativa de su lugar de nacimiento. Aquellos que nacieron en el extranjero y nunca han vivido en territorio nacional, deberán acreditar la entidad federativa de nacimiento del progenitor mexicano. Cuando ambos progenitores sean mexicanos, señalará la de su elección, en definitiva;

b) Sección electoral en donde deberá votar el ciudadano. En el caso de los ciudadanos residentes en el extranjero no será necesario incluir este requisito;

c) Apellido paterno, apellido materno y nombre completo;

d) Domicilio;

e) Sexo;

f) Edad y año de registro;

g) Firma, huella digital y fotografía del elector;

h) Clave de registro, y

i) Clave Única del Registro de Población.

2. Además tendrá:

a) Espacios necesarios para marcar año y elección de que se trate;

b) Firma impresa del Secretario Ejecutivo del Instituto;

c) Año de emisión;

d) Año en el que expira su vigencia, y

e) En el caso de la que se expida al ciudadano residente en el extranjero, la leyenda "Para Votar desde el Extranjero".

Como se observa de la lectura de la primera parte del citado numeral y tal como lo reconocen ambas partes del presente juicio la expresión “**cuando menos**” indica que la propia legislación establece que los datos señalados en el citado artículo 156 **son enunciativos** —y no limitativos—, esto es, son los datos básicos que debe contener la credencial de elector.

Además, **la ley no limita ni prohíbe la incorporación de datos adicionales.**

**Esto, sin embargo, no significa que cualquier dato pueda llegar a incluirse en la credencial de elector.**

Sólo la información que sea acorde a la naturaleza y funciones de la credencial de elector o relevante para algún aspecto propio del derecho electoral es la que, en principio, debe aparecer en dicho documento.

#### **5.3.4. Naturaleza y funciones de la credencial de elector**

En términos del artículo 9 de la LEGIPE, la credencial para votar es un documento que se exige a los ciudadanos para puedan **ejercer el derecho a votar** en las elecciones constitucionales.

La credencial para votar, en sus orígenes, respondió a la demanda de la sociedad mexicana y de los partidos políticos por perfeccionar los instrumentos electorales respecto a la validez y confidencialidad.

En la sesión de treinta de abril de mil novecientos noventa y dos, el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral aprobó expedir una nueva credencial para votar que incluyera fotografía dándole a la credencial el **valor adicional de medio de identificación.**

Posteriormente, la inclusión de la Clave Única de Registro de Población (CURP) que dispuso la reforma electoral de dos mil siete, fortaleció la credencial para votar como el **instrumento de identificación personal más importante en el país**<sup>97</sup>.

Respecto a la credencial de elector la Sala Superior ya ha señalado que:

“...por efectos del artículo cuarto transitorio del Decreto expedido el veintidós de julio de mil novecientos noventa y dos, que reforma la Ley General de Población, **la credencial para votar con fotografía aparte de ser el documento necesario para ejercer el voto** en términos de lo que establece el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, **también se constituyó como un instrumento de identidad ciudadana**, de suerte que, **no es posible legalmente separar de la credencial para votar con fotografía, sus atributos de documento oficial para votar e identificarse.**

Cabe señalar, que como la credencial para votar con fotografía es un documento en el que **confluyen en unidad las dos cualidades de que se habla, esto es, la de documento para votar y de identificación oficial, las mismas deben considerarse indisolubles**, de manera tal, que mientras conserve su validez para ejercer el voto la debe conservar para los efectos de identificación oficial, a contrario sensu, cuando pierden su vigencia como instrumento para votar simultáneamente la pierden como medio de identificación por ser características indisolubles del propio y único documento, como sucede, verbigracia en el caso de los pasaportes<sup>98</sup>.

(énfasis añadido)

En efecto, la Ley General de Población regula la **Cédula de Identidad Ciudadana** y la define en su artículo 104 como el

---

<sup>97</sup> 20 años de Padrón Electoral y la Credencial para Votar. Memoria Histórica. Instituto Federal Electoral 2010. p. 42.

<sup>98</sup> SUP-RAP-109/2010.

documento oficial de identificación, que hace **prueba plena sobre los datos de identidad** que contiene en relación con su titular.

Sin embargo, dado que la Cédula de Identidad Ciudadana **no había sido emitida**, el artículo Cuarto Transitorio del Decreto que reformó y adicionó disposiciones de la Ley General de Población, publicado en el Diario Oficial de la Federación el **veintidós de julio de mil novecientos noventa y dos**, estableció en su parte final lo siguiente:

“... En el establecimiento del 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 en el 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”**.

(énfasis añadido)

Así, teniendo en cuenta que actualmente la credencial para votar es el **único documento de identidad con el que se cuenta**, le resultan directamente aplicables las previsiones constitucionales y convencionales encaminadas a garantizar la identidad indígena.

De tal manera, se observa que la Sala Superior ya ha reconocido que la credencial de elector tiene una doble naturaleza, ya que constituye un documento que cumple dos funciones que son indisolubles:

- a) Es un documento de identificación oficial.
- b) Es el documento exigido para votar.

Dicho en otros términos, por disposición legal la **identificación** de los ciudadanos debe llevarse a cabo, por el momento, **en un documento de naturaleza electoral** cuya función preponderante es el ejercicio del derecho al voto.

Sin embargo, que la función primaria de la credencial sea de índole electoral, no descarta que en las condiciones actuales también sea exigible tutelar el derecho a la identidad —y a la identidad indígena— en la credencial de elector, pues por mandato legislativo actualmente **también cumple esa diversa función de identificación, que es indisoluble a la electoral** en los términos que ya ha desarrollado la Sala Superior.

#### **5.3.5. Razones que justifican el reconocimiento de la identidad indígena en la credencial de elector**

Derivado de esta dualidad de funciones de la **credencial para votar** se advierte la existencia de diversos elementos o razones que justifican que el dato relativo a la pertenencia de una persona a un pueblo indígena **deba aparecer en la credencial para votar** si así lo pide la parte interesada.

Tales razones son las siguientes:

- a)** La inclusión del dato mencionado forma parte del reconocimiento de la identidad indígena en su dimensión formal como en su vertiente de instrumento para el fomento de dicha identidad.
- b)** El que se registre esa información contribuye al desarrollo de la función electoral pues es un elemento necesario para efectuar las adecuaciones culturales correspondientes en la toma de decisiones en los procesos electorales.

Tales razones se explican enseguida.

### 5.3.6.1. Inclusión del dato como parte de las obligaciones de reconocimiento y promoción

Desde la óptica del derecho a la identidad indígena, el dato referente a la pertenencia de una persona a un pueblo indígena debe incorporarse en la credencial para votar con fotografía por las razones siguientes:

- **Porque el registro en un documento oficial de la calidad indígena de una persona, quien voluntariamente pide se incluya ese dato, es parte de los deberes de reconocimiento del estado.** Como ya fue mencionado, en el caso mexicano todas las personas tienen garantizado su derecho a la identidad, en particular su derecho a la identidad indígena.

Este derecho se traduce, en un primer término, en la emisión de los documentos que hacen constar la **existencia de la persona** (función que cumplen las actas de nacimiento o en su caso defunción, cuando dejan de existir).

En México todas las personas, incluidas las que forman parte de los pueblos indígenas, tienen garantizada la obtención de sus actas de nacimiento.

Por otra parte, el reconocimiento de los individuos y pueblos indígenas está igualmente garantizado en términos normativos. En efecto, el **artículo 2 constitucional** prevé dicho reconocimiento y los distintos derechos que se otorgan a los pueblos indígenas y sus integrantes.

En ese sentido, al igual que ocurre con el dato relativo a la existencia, en el plano jurídico, de las personas esto es, el reconocimiento de la personalidad jurídica, si la identidad

indígena también está prevista constitucionalmente y las personas que se ostentan como pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas solicitan ese reconocimiento, el estado mexicano está obligado a concederlo, obligación que se deriva del derecho a la identidad indígena.

Como ya se indicó, existen diversos documentos en los que este elemento pudiera inscribirse (actas de nacimiento, cédula de identidad). **Sin embargo, actualmente en ninguno de ellos se admite su incorporación.**

Más aún, desde el año de **mil novecientos noventa y dos (1992)** las autoridades del estado mexicano determinaron legislativamente la emisión de **una cédula de identidad** que constituiría el documento oficial de identificación en México.

Sin embargo, a la fecha de emisión de la presente sentencia tal documento no ha sido generado.

Al mismo tiempo, la Ley General de Población determinó que en tanto no se expida la cédula de identidad ciudadana, la credencial de elector (documento de naturaleza electoral) **podrá servir como medio de identificación personal en trámites administrativos.**

Por tales motivos: **a)** si no se ha emitido la cédula de identidad correspondiente; **b)** la función de identificación de las personas se atribuyó **legislativamente** a la credencial de elector; y **c)** existe un deber constitucional de reconocer a los individuos y pueblos indígenas en el país; se concluye la existencia de un deber de materializar el reconocimiento constitucional de la identidad indígena en una inscripción oficial que permita a las personas que así lo deseen ostentar esa calidad en un documento de identidad.

Además, no resultaría permisible que el INE, autoridad encargada de la emisión de la credencial de elector, pretendiera justificar el incumplimiento a los estándares de reconocimiento y protección al derecho a la identidad antes señalados, sobre la base de la **inactividad de las autoridades del propio Estado** mexicano, cuando, actualmente es el único órgano vinculado a cumplir esos deberes en términos de la Ley General de Población.

Por otra parte, el hecho de que un futuro pueda existir un nuevo documento de identidad no excluye que el propio INE siga garantizado el derecho a la identidad indígena, máxime cuando ello resulta relevante para el desarrollo de la función electoral, tal como se explicará en el **apartado 5.3.6.2** de esta sentencia.

Lo antes expuesto también descarta el argumento del INE en torno a que el reconocimiento de la identidad indígena en la credencial de elector **no constituye un elemento necesario para ejercer el derecho a votar.**

Es decir, el INE indica que no hace falta reconocer dicha identidad indígena para que la persona que se auto adscribe con esa calidad pueda votar.

Se estima que su argumento resulta insuficiente para negar la solicitud de los actores pues, como ya se explicó, además de la función estrictamente electoral, la credencial para votar hace las veces de medio de identificación personal en trámites administrativos.

Por ese motivo, en su calidad de documento de identificación, es posible exigir que en la credencial de elector se asiente la adscripción indígena de una persona.

De igual forma, si bien el dato relativo a la identificación indígena no es estrictamente necesario para que el INE pueda emitir la credencial de elector y que, con ella, un ciudadano pueda acudir a votar a las urnas, **sí existe una vinculación** de ese elemento tanto con el derecho de voto pasivo como con el desarrollo de la función administrativa electoral con perspectiva pluricultural, por ejemplo en materia de distritación, derecho a la consulta y adecuaciones culturales, aspectos directamente relacionados con la materia electoral, tal como se expone en el **apartado 5.3.6.2** de esta sentencia

De ahí que deban desestimarse las manifestaciones del INE.

- **El artículo 2 constitucional reconoce las diferencias de las personas, pueblos y comunidades indígenas.**

Dicho numeral busca proteger la **integridad étnica y cultural** de los pueblos indígenas lo que supone, de manera destacada, la preservación de los usos, los valores, las costumbres y tradiciones, las formas de producción, la historia y la cultura, y todas las demás situaciones que definen e identifican a la comunidad desde el punto de vista cultural y sociológico, así como la defensa de su particular cosmovisión espiritual o religiosa.

Este reconocimiento diferenciado implica la adopción de acciones estatales encaminadas a prevenir, o según el caso impedir, todo acto que pueda conducir al desconocimiento o anulación de la diversidad cultural y demás manifestaciones de la identidad indígena o su debilitamiento.

De igual forma, comprende la obligación del Estado de adoptar medidas positivas para proteger y promover dicha identidad facilitando que los pueblos indígenas sean visibilizados.

En ese sentido, si los propios integrantes de los pueblos y comunidades indígenas acuden a las autoridades a solicitar que en un documento oficial se asiente **su declaración** de que **ellos se asumen como parte de dichos pueblos**, el estado debe conceder esa petición como parte de un acto de visibilización y de promoción del reconocimiento diferenciado de la identidad indígena.

Además, el hecho de que la credencial de elector se emita sólo hasta que una persona alcanza la mayoría de edad refuerza la idea de que **la petición de incorporación de la identidad indígena** en la credencial de elector **implica** un ejercicio de autonomía y libertad de las personas indígenas que quieren ostentarse como integrantes de un pueblo de esa índole, con todas las implicaciones que ello conlleve.

Esta autonomía, que se traduce en el deseo de asumirse como un individuo con identidad indígena, es uno de los rasgos que precisamente busca preservar el artículo 2 constitucional.

En consecuencia, si la credencial para votar es el documento de naturaleza electoral que en este momento también cumple funciones de medio de identificación ciudadana, es ahí donde el estado puede, entre otras vías, cumplir con uno de los aspectos derivados de su deber de promoción de la identidad indígena.

- **Porque permite sensibilizar a las autoridades y les facilita hacer las adecuaciones culturales que resulten pertinentes.** Como también ya se mencionó, el artículo 2 constitucional prevé que el criterio fundamental de reconocimiento de la identidad indígena para efecto de determinar a quienes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas es la **autoconciencia** o **autoadscripción** del propio individuo.

En ese sentido, la inscripción del dato relativo a la pertenencia de una persona a un pueblo indígena en la credencial **es equiparable o tendrá la misma función y efecto que la manifestación unilateral que pudiera hacer una persona respecto de su autoconciencia o autoadscripción.**

Sin embargo, el hecho de que **esa manifestación unilateral** se incluya en el documento de identidad más importante del país trae aparejadas diversas ventajas en cuanto a la tutela de las personas indígenas que solicitan la incorporación de ese elemento:

- Primero, evita que en cada instancia deban estarse ostentando como integrantes de pueblos indígenas, sino que dicha expresión habrá quedado hecha y asentada en un documento de identidad observable en cualquier trámite administrativo, con independencia de las reglas particulares de cada trámite.
- Segundo, permite sensibilizar a las autoridades a las que se presenta la credencial para votar, quienes podrán saber que la persona que se presenta ante ellas **se identifica a sí misma** como integrante de un pueblo indígena.

- Derivado de lo anterior, la autoridad respectiva contará con mayores elementos **para decidir** si debe o no efectuar **alguna adecuación cultural** que estime pertinente en favor de la persona que se ostenta como indígena.

Lo anterior, con independencia de que las autoridades competentes **podrían válidamente, mediante una motivación reforzada, variar los criterios de identificación de la calidad indígena** de las personas, dependiendo de los derechos, beneficios o situaciones involucradas que habrán de ponderarse caso a caso, tal como ocurre, por ejemplo, en la materia electoral respecto de la postulación de candidaturas indígenas, donde lo que actualmente lo que se exige es una autoadscripción calificada (SUP-RAP-726/2017).

- **La incorporación del dato es acorde a los estándares interamericanos de protección a la identidad indígena.** En el asunto *Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay*<sup>99</sup> la Corte-IDH analizó un caso donde las tierras que tradicionalmente habían pertenecido a la comunidad indígena Sawhoyamaxa fueron individualizadas como fincas y figuraban a nombre de dos compañías privadas (Urbana Inmobiliaria S.A. y Compañía Paraguaya de Engorde Novillos S.A).

Como parte del análisis del caso que pretendía reivindicar las tierras de las que habían sido despojados, se observó que los integrantes de esa comunidad vivieron en situaciones de marginación y no contaban con registros de **su nacimiento y defunción**, ni con algún otro documento

---

<sup>99</sup> Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006, párrafos 188 a 194 y 231.

proveído por el Estado capaz de demostrar su existencia e identidad.

En ese sentido, la Corte-IDH condenó al estado de Paraguay a que iniciara un programa de registro y documentación, de tal forma que los miembros de la comunidad indígena puedan registrarse y obtener sus documentos de identificación.

Por otra parte, en el asunto *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*<sup>100</sup> la Corte-IDH atendió un caso donde una empresa petrolera ingresó a diversos territorios de propiedad comunal indígena en el territorio nacional ecuatoriano con fines de exploración y explotación de hidrocarburos.

De acuerdo con la cosmovisión del pueblo Sarayaku, el territorio está ligado a un conjunto de significados: la selva es viva y los elementos de la naturaleza tienen espíritus (supay), que se encuentran conectados entre sí y cuya presencia sacraliza los lugares.

Ente otras cuestiones, la Corte-IDH determinó que la invasión y destrucción de territorios afectó sitios de valor simbólico para la identidad cultural de los Sarayaku y su cosmovisión, como sujeto colectivo. En ese sentido, afectó el derecho a la identidad cultural del pueblo indígena.

Al respecto, la Corte-IDH señaló que “el derecho a la identidad cultural es un derecho fundamental y de naturaleza colectiva de las comunidades indígenas, que debe ser respetado en una sociedad multicultural, pluralista y democrática”.

---

<sup>100</sup> Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012, párrafos 212 a 220.

También destacó que “**derecho a la identidad cultural es ingrediente y vía de interpretación transversal para concebir, respetar y garantizar el goce y ejercicio de los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas protegidos por la Convención** y, según el artículo 29.b) de la misma, también por los ordenamientos jurídicos internos”.

Como se observa, aunque ninguno de los dos casos es directamente trasladable o equiparable al asunto que ahora se analiza, los pronunciamientos de la Corte-IDH permiten advertir que los estándares interamericanos relevantes se articulan a partir de asumir la importancia del reconocimiento de la identidad indígena como medio para el desarrollo de sus distintas manifestaciones culturales y la relevancia del deber del estado de aceptar, tutelar y promover esa identidad.

En ese sentido, el permitir que la manifestación autónoma de una persona que se adscribe como integrante de un pueblo indígena **pueda verse reflejada en un documento oficial** de identidad permite materializar uno de los múltiples deberes constitucionales y convencionales de las autoridades en torno al reconocimiento de la identidad, lo cual es acorde a la tendencia de los estándares interamericanos de protección de derechos humanos.

#### **5.3.6.2. Inclusión del dato como un aspecto relevante para el derecho electoral**

La información referente al pueblo indígena al que pertenece una persona **constituye información relevante para el derecho electoral** y debe aparecer en la credencial para votar con

fotografía teniendo en cuenta que es un elemento vinculado con los siguientes aspectos:

- **Relevancia de la identidad indígena en temas de distritación.** Un aspecto importante para las autoridades electorales relacionado con el derecho a votar de los pueblos y comunidades indígenas es el relativo a la identificación de los electores pertenecientes de esas comunidades para efectos de distritación.

Por ejemplo, en el caso del **SUP-RAP-677/2015 y acumulados** relativo al estado de Oaxaca, la autoridad administrativa electoral federal realizó una redistribución, en la cual colocó a la comunidad indígena de Santiago Jamiltepec en un distrito que se encontraba a más de tres horas de distancia.

Al analizar el caso, la Sala Superior determinó que no existía evidencia de que la autoridad electoral hubiera trabajado de forma conjunta con la población indígena para realizar una consulta previa, libre, informada, y de buena fe.

Por lo tanto, si bien lo procedente era realizar una consulta, la Sala Superior consideró que la intención de la comunidad de no estar considerada en el distrito donde se le ubicó era evidente por las demandas. En consecuencia, modificó la distritación para que la comunidad de Santiago Jamiltepec formara parte del distrito 22, el cual se encontraba físicamente más cerca de la comunidad.

Si la autoridad administrativa electoral contara con la información relativa a que ciertos de los electores contenidos en el padrón electoral pertenecen a pueblos y comunidades indígenas, **contaría con un indicador** para tomar decisiones propias de la función electoral con

perspectiva intercultural o bien, teniendo en cuenta que para tomar esas decisiones está obligada a efectuar una consulta previa a las comunidades.

En este caso, el conocimiento de la pertenencia hubiera permitido a la autoridad garantizar que las personas votaran en centros cercanos a su domicilio.

Otro ejemplo es el **SUP-JDC-1959/2016**. En ese precedente se especificó que las tareas de distritación que **puedan afectar** a los electores indígenas deben ser consultadas.

La distritación es una actividad previa y necesaria para ejercer el derecho al voto. Como ya se indicó, en el caso de comunidades indígenas esa actividad puede exigir la realización de una consulta. Para determinar si dicha consulta es o no necesaria la autoridad administrativa debe tener conocimiento de si los electores vinculados a ciertos territorios materia de la distritación son o no indígenas.

Por tal motivo la identificación de la pertenencia a un grupo indígena constituye un elemento altamente relevante para el desarrollo de la actividad electoral relativa a la distritación que constituye un presupuesto para el ejercicio del derecho a votar.

- **Relevancia de la identidad indígena respecto del deber de las autoridades electorales de mantener una perspectiva intercultural y llevar a cabo las adecuaciones culturales correspondientes en el ejercicio de la función electoral.** La identificación de la pertenencia de una persona a un pueblo indígena es un elemento que incide en una mayor tutela de los derechos,

esto es, en la posibilidad de que las personas que pertenecen a comunidades indígenas **sean tratadas con igual dignidad y con las adecuaciones culturales que se derivan de la política en materia indígena contenida en la Constitución.**

Tal identificación también trasciende al deber del INE de mantener una perspectiva intercultural en el ejercicio de sus actividades estrictamente electorales, de conformidad con el artículo 2º constitucional en relación con el 1º también de la Constitución general.

Respecto a estas temáticas debe recordarse que en el caso *Yatama Vs. Nicaragua* la Corte-IDH conoció de una problemática donde se impidió a la organización indígena *Yapti Tasba Masraka Nanih Asla Takanka* (YATAMA) **participar en un proceso electoral** pues se le negó la autorización para ser reconocida como partido político, y la ley no contemplaba alguna otra forma de participación que garantizara su intervención en los comicios, como lo pudiera ser una asociación de suscripción popular.

Al resolver ese asunto y analizar el contenido de los derechos políticos, la Corte-IDH señaló que “es indispensable que el Estado **genere las condiciones y mecanismos óptimos** para que dichos derechos políticos **puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación**”<sup>101</sup>.

Más adelante en esa misma sentencia, al aludir a la condena concreta al estado de Nicaragua, la Corte-IDH determinó que:

---

<sup>101</sup> Corte IDH. Caso *Yatama Vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párrafo 195.

“...el Estado debe adoptar todas las medidas necesarias para **garantizar que los miembros de las comunidades indígenas y étnicas [...] puedan participar, en condiciones de igualdad, en la toma de decisiones sobre asuntos y políticas que inciden o pueden incidir en sus derechos y en el desarrollo de dichas comunidades, de forma tal que puedan integrarse a las instituciones y órganos estatales y participar de manera directa y proporcional a su población en la dirección de los asuntos públicos, así como hacerlo desde sus propias instituciones y de acuerdo a sus valores, usos, costumbres y formas de organización**, siempre que sean compatibles con los derechos humanos consagrados en la Convención...”<sup>102</sup>.

(Énfasis añadido).

De tales consideraciones se extrae que **el estándar interamericano fijado** implica el deber estatal de generar condiciones y mecanismos óptimos para lograr:

- La efectividad de los derechos político-electorales y, en general, el derecho a la participación política.
- La igualdad y no discriminación en el disfrute de esos derechos.

Por otra parte, la **Constitución mexicana** prevé una política de reconocimiento y adecuación cultural hacia los pueblos indígenas en un ánimo de respeto, tutela y trato digno, todo ello en condiciones de igualdad sustancial.

En efecto, el artículo 2, fracción VIII, último párrafo de la Constitución señala un deber para que la normativa de las entidades federativas reconozcan las características de

---

<sup>102</sup> Corte IDH. Caso *Yatama Vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párrafo 225.

libre determinación y autonomía “**que mejor expresen** las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad”.

A su vez, la base B del mismo artículo 2 señala una serie de medidas encaminadas a promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria.

De tales previsiones se derivan obligaciones concretas y mandatos de optimización que suponen una política constitucional encaminada a mejorar las condiciones de los pueblos indígenas.

Uno de los presupuestos para lograr estos objetivos necesariamente implica la adecuación cultural de las prácticas estatales. Es decir, el Estado no puede aproximarse a las cuestiones en materia indígena de la misma forma que lo hace respecto del resto de la población, sino que, en muchos casos, debe llevar a cabo una adecuación cultural de sus actos cuando estén dirigidos a los pueblos indígenas.

Además, de conformidad con el artículo 1° constitucional se obtiene el deber de todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Es por ello que, para efectos de la materia electoral, se extrae el deber de las autoridades electorales de efectuar las adecuaciones culturales que resulten para cumplir con los fines y obligaciones constitucionales previstas en el artículo 2 de la Constitución general.

De lo antes expuesto se obtienen lo siguiente:

- Que el estándar fijado por la Corte-IDH es la de **asegurar la efectividad de los derechos políticos** y la igualdad en su ejercicio.
- Que la Constitución contempla una política de reconocimiento a los pueblos indígenas que exige las adecuaciones culturales necesarias que resulten necesarias para que las medidas que adopten las autoridades en relación con los pueblos indígenas respeten sus derechos.

Si consideramos tales elementos y los casos concretos en los que este tribunal ha **determinado la relevancia del dato referente a la pertenencia a un pueblo indígena para el ejercicio de la función electoral** y de los derechos a votar y ser votado, se llega a la conclusión de que el registro, y seguimiento de ese elemento (en la credencial de elector y en los documentos que se implican o se relacionan con la misma) **es un dato relevante para el cumplimiento de la función electoral**, pues permite dar mayor efectividad al ejercicio de los derechos de las personas pertenecientes a pueblos indígenas, en un contexto constitucional y convencional que así lo exige.

Dicho, en otros términos, **para cumplir con el estándar interamericano** de efectividad de los derechos políticos y el mandato constitucional de reconocimiento a los pueblos indígenas y adecuación cultural que lo presupone, **se estima relevante que el INE cuente, así sea a nivel de indicador, con la información relativa a la pertenencia de una persona a un pueblo indígena** para los efectos electorales correspondientes, la cual podrá adquirir, entre

otros medios, a través de la declaración unilateral de la persona que se autoadscribe indígena.

En síntesis, el que la autoridad administrativa electoral conozca de forma previa si algunas personas de las que aparecen en su padrón de votantes se ostentan o identifican como **pertenecientes a un pueblo indígena** le permite tomar mejores decisiones pues:

- Sabrá si previo a tomar una determinación propia de sus funciones requiere o no **consultar a la comunidad** que pueda resultar afectada de la medida respectiva.
- Adoptará una perspectiva intercultural, realizando las adecuaciones culturales que resulten necesarias.
- Contará con mayores elementos para resolver de forma más precisa y rápida en un contexto que exige celeridad como lo es el proceso electoral, evitando la improvisación de soluciones a situaciones que pudiera tener plenamente identificadas.

De acuerdo con todas las razones expuestas, como se adelantó, se estima que el dato referente a la pertenencia de un individuo a un pueblo indígena **debe aparecer en la credencial de elector si así lo solicita el titular de esa información** pues dicho elemento está vinculado a la tutela del derecho a la identidad en el **documento electoral** que cumple la función de identificación de la ciudadanía para efectos de trámites administrativos, así como con el desempeño de la función electoral que reconoce la pluriculturalidad del pueblo mexicano y la necesidad de efectuar adecuaciones culturales cuando ello resulte necesario.

**5.4. Las objeciones técnicas expuestas por el INE no justifican la negativa a incorporar el dato relativo a la identidad indígena en la credencial de elector**

En el acuerdo impugnado el INE también negó la posibilidad de incorporar el dato pedido a partir de consideraciones de índole competencial, técnicas y operativas. Entre ellas destacan las siguientes:

- Existen autoridades en materia indígena a quienes, en concepto del INE, les corresponde de forma más clara tutelar la identidad indígena.
- El INE no cuenta con un registro de los pueblos indígenas
- El INE no tiene atribuciones ni cuenta con elementos para verificar o validar la auto adscripción indígena.
- El derecho a la consulta debe garantizarse de forma previa al inicio de cualquier acción del estado que pudiera llegar a afectar a los pueblos indígenas.

Al respecto, los actores refieren que dichas objeciones son injustificadas y superables.

Se estima que **les asiste la razón** de conformidad con lo que se expone en los apartados siguientes.

**5.4.1. El INE es la única autoridad competente para administrar los elementos que componen la credencial de elector**

En efecto, toda vez que el presente caso involucra exclusivamente una **modificación al formato de la credencial para votar con fotografía**, la única autoridad competente para pronunciarse en torno a dicha cuestión es el INE.

De conformidad con el artículo 44, párrafo 1, fracción ñ), de la LEGIPE, el Consejo General del INE tiene como atribución aprobar los modelos de las credenciales para votar con fotografía que se expidan en el territorio nacional y los formatos de la demás documentación electoral.

Por otra parte, el artículo 156, párrafo 1, de la LEGIPE admite de forma manifiesta que la credencial de elector pueda tener más elementos a los señalados expresamente en dicho numeral.

Asimismo, conforme a lo razonado en el apartado 5.3.5 de esta sentencia se evidenció que la credencial de elector **es un documento electoral** que actualmente, y por mandato legislativo, cumple dos funciones que son indisolubles, a saber: ser el medio de identificación oficial de los ciudadanos para trámites administrativos; y constituir el documento exigido para votar en las elecciones constitucionales.

En ese sentido, el INE, al ser el órgano responsable de administrar los elementos de la credencial de elector y aprobar los formatos de esta, es la autoridad competente y directamente encargada de garantizar que dicha credencial **cumpla de forma eficaz con las dos funciones que legalmente tiene atribuidas.**

Como se ha visto, uno de los aspectos que implica el desarrollo de esas funciones es permitir que la **manifestación unilateral** que hagan las personas, relativa a que pertenecen o se auto adscriben a un pueblo indígena, **pueda quedar registrada en la constancia de identidad oficial que actualmente existe en México** (la credencial de elector), cuando así sea solicitado de forma libre y autónoma.

En ese sentido, corresponde al INE desarrollar **todas las gestiones y trabajos que resulten necesarios** para que la credencial de elector pueda cumplir con las funciones que

actualmente tiene asignadas, para lo cual podrá incluso **actuar de forma coordinada** con otras autoridades.

Al respecto, resulta relevante la manifestación del INE en el sentido de que el artículo 4, fracciones XXXI y XXXIII, de la Ley del **Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas** establece como atribuciones y funciones de dicho instituto:

- Establecer acuerdos y convenios de coordinación con los otros poderes del Estado, los organismos constitucionales autónomos, los gobiernos de las entidades federativas, los municipios, las organizaciones de la sociedad civil, así como las instancias internacionales, **para llevar a cabo programas, proyectos y acciones conjuntas en favor de los pueblos indígenas** y afromexicano.
- **Establecer las bases para integrar y operar un Sistema Nacional de Información y Estadística sobre los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas**, que contenga entre otros, **un catálogo de pueblos y comunidades indígenas con los elementos y características fundamentales de sus instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, sus tierras, territorios y recursos, en tanto sujetos de derecho público.**

A su vez, el artículo 27 de la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas alude al llamado **“Mecanismo para la Implementación y Protección de los Derechos de los Pueblos Indígenas”** que es la instancia de formulación y coordinación de las políticas públicas transversales para la implementación de los derechos de los pueblos indígenas, así como de su desarrollo integral, intercultural y sostenible.

El objeto del mecanismo es proponer, definir y supervisar las políticas públicas, planes, programas, proyectos y acciones institucionales e interinstitucionales, con pertinencia social, económica, cultural y lingüística para los pueblos indígenas. Para tal efecto, el Mecanismo deberá promover y garantizar la coordinación entre las autoridades del estado mexicano.

Cabe destacar que en términos del artículo 28 de la citada legislación el Mecanismo se integra por distintas dependencias, entidades, organismos e instituciones, tales como diversas secretarías, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, el Consejo de la Judicatura Federal, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos **y el Instituto Nacional Electoral**, entre otros.

Sin embargo, **ni el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas ni el citado Mecanismo son competentes para modificar los elementos que integran la credencial de elector.**

Por tal motivo, se reitera, corresponde únicamente al INE evaluar las modificaciones a la credencial para votar con fotografía, con independencia de ello pudiera implicar cuestiones vinculadas a otras materias, tal y como ocurre en el presente caso, donde la modificación supone un estudio de cuestiones propias del derecho de los pueblos indígenas.

En todo caso, para el desarrollo de sus competencias exclusivas, el INE deberá aprovechar los mecanismos de coordinación interinstitucionales y las atribuciones y experiencia de las instancias especializadas correspondientes.

Por los motivos antes señalados es que se estima que **les asiste la razón a los actores**, debiendo desestimarse los argumentos expuestos por el INE en torno al tema que se analiza.

**5.4.2. El INE debe llevar a cabo todos los actos que resulten necesarios para el desarrollo de sus funciones**

La Sala Superior ha señalado que, si la autoridad administrativa electoral niega la expedición de la credencial para votar, **sin causa justificada, por ejemplo, por razones técnico-administrativas**, no imputables al ciudadano, tal actuación implicaría una trasgresión a los derechos vinculados a la credencial, ya que **el funcionamiento del sistema de expedición del citado documento es responsabilidad exclusiva del INE**<sup>103</sup>.

En el caso concreto, el INE negó la petición de los actores argumentado que no cuenta con un registro de los pueblos indígenas en el país.

Los actores refieren que dicho obstáculo es superable y que no constituye una razón válida que justifique la negativa de la autoridad electoral.

Se estima que **les asiste la razón**.

En primer lugar, el INE está obligado a desarrollar las labores que resulten necesarias para el cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales, de surte que los impedimentos técnicos no justifican, en principio, una negativa absoluta a incorporar un dato en la credencial para votar.

Además, en el caso, no se observa que la presunta inexistencia de un catálogo de pueblos indígenas resulte un elemento insuperable que haga válida una negativa absoluta a incorporar el elemento pedido.

---

<sup>103</sup> Jurisprudencia 16/2008, de la Sala Superior, de rubro: **CREDECIAL PARA VOTAR. LA NO EXPEDICIÓN, SIN CAUSA JUSTIFICADA, TRANSGREDE EL DERECHO AL VOTO**. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 3, 2009, páginas 19 y 20.

En efecto, tal como quedó evidenciado en el apartado anterior, el INE es un órgano que términos legales mantiene relaciones de coordinación interinstitucional con el INPI; además, forma parte del llamado Mecanismo para la Implementación y Protección de los Derechos de los Pueblos Indígenas.

A su vez, el INPI está encargado de establecer las bases para integrar y operar un Sistema Nacional de Información y Estadística sobre los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas, que contenga entre otros, **un catálogo de pueblos y comunidades indígenas** con los elementos y características fundamentales de sus instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, sus tierras, territorios y recursos, en tanto sujetos de derecho público.

En ese sentido, no se advierte algún obstáculo normativo que impida al INE coordinarse con el INPI a efecto de tener acceso al catálogo que por mandato legal debe generar este último instituto.

En todo caso, si dicho instrumento no existiera, de igual forma el INE podría actuar de forma coordinada con el INPI para desarrollar las actividades que resultaran necesarias para cumplir con sus respectivos deberes legales. Sin embargo, la inexistencia del referido catálogo no justificaría la negativa absoluta a acceder a la petición de los actores sino, en todo caso, un desarrollo progresivo de los deberes correspondientes encaminados a la obtención del resultado pedido.

Por otra parte, la ausencia del citado catálogo tampoco implicaría la imposibilidad del INE para que, de forma independiente, realizara las gestiones que estimara convenientes a fin de resolver la cuestión relativa a la modificación a los elementos de la credencial de elector, con las implicaciones que dicho cambio

podiera traer aparejado. En este último escenario, tampoco se advierte una imposibilidad absoluta, sino una cuestión de desarrollo progresivo de las actividades necesarias para operar la modificación pedida por los actores.

#### **5.4.3. No hace falta que el INE verifique o valide la autoadscripción indígena**

La **autoadscripción** es el acto voluntario de personas o comunidades que, teniendo un vínculo cultural, histórico, político, lingüístico o de otro tipo, deciden **identificarse** como **miembros de un pueblo indígena** reconocido por el Estado Mexicano; esto es, se trata de una manifestación de identidad y expresión de pertenencia cultural que no depende de la anuencia del Estado o de algún proceso para su reconocimiento<sup>104</sup>.

La definición de lo indígena no corresponde al Estado, sino a los propios indígenas.

En ese sentido, tal y como ya fue explicado, la autoadscripción o autoreconocimiento es el criterio preponderante o fundamental que debe ser empleado para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas, de conformidad con lo previsto por las disposiciones constitucionales y legales respectivas.

La incorporación en la credencial de elector del dato referente a que una persona **se identifica a sí misma**, y de manera voluntaria, como integrante de un pueblo indígena constituye un

---

<sup>104</sup> Tesis 1a. CCCXXX/2014, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **PERSONAS INDÍGENAS. LOS EFECTOS O CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE SU AUTOADSCRIPCIÓN PUEDEN MODULARSE**. 10a. Época; *Gaceta S.J.F.*; Libro 11, octubre de 2014; Tomo I; Pág. 611; registro IUS: 2007560.

acto libre y autónomo vinculado exclusivamente con el desarrollo de la identidad indígena.

En esa medida, el criterio de reconocimiento aplicable a una cuestión eminentemente vinculada a un derecho de los pueblos indígenas como la antes referida **es el subjetivo**, esto es, la autoadscripción o autoconciencia.

Por ese motivo, contrario a lo que argumentó el INE, la objeción referente a que dicho instituto no tiene atribuciones ni cuenta con los elementos necesarios para verificar o validar la autoadscripción indígena es injustificada.

Es decir, la objeción del INE no resulta válida ya que la incorporación de la autoadscripción indígena en la credencial de elector **no debe estar sujeta a verificación o validación.**

Tal afirmación se robustece a partir del hecho que relativo a que la inscripción del dato en mención **sólo es un equivalente escrito de la manifestación unilateral que una persona pudiera hacer respecto de su autoconciencia o autoadscripción indígena** y, por ese motivo, tendrá el mismo efecto que dicha declaración tendría atendiendo al contexto en el que la misma se emitiera.

**La función** antes descrita **que el dato registrado** (relativo a la autoadscripción) **habrá de cumplir** obedece precisamente a que al Estado no le corresponde definir qué es lo indígena o quién es indígena.

Su actividad se limita, en este caso, a incorporar en el documento oficial **una declaración de parte**, lo cual tiene sustentado en el

criterio constitucional de reconocimiento subjetivo que es el directamente aplicable a una cuestión sobre pueblos indígenas como la que se analiza.

Además, el hecho que la autoadscripción indígena se incorpore a la credencial de elector **no excluye ni descarta** que para el ejercicio de otros derechos, la obtención de prerrogativas o bien para la regulación o solución de alguna otra situación concreta, la autoridad competente, de acuerdo a la legislación aplicable y a las particularidades del caso, podría ponderar las circunstancias y elementos involucrados y, mediante una motivación reforzada, **variar los criterios de identificación de la calidad indígena de una persona**, exigiendo algo más que la sola declaración unilateral, ello a fin de adoptar la determinación que resulte más ajustada a Derecho<sup>105</sup>.

Por ese motivo, se estima de gran trascendencia que en los trabajos que el INE desarrolle a fin de incorporar el dato referente a la pertenencia de un individuo a un pueblo indígena **debe quedar de manifiesto que éste no es un dato verificado por la autoridad, sino que deriva de una manifestación del interesado.**

A manera de ejemplo, podría utilizarse como **rubro** el término **“autoadscripción”** que precisamente refleja que el dato deriva de la percepción del propio sujeto declarante.

Así, en el caso concreto, el dato incorporado pudiera quedar de la siguiente forma: **“Autoadscripción: Kiliwa”** o bien **“Autoadscripción: Pueblo Kiliwa”**.

---

<sup>105</sup> Al respecto resulta ilustrativa la tesis aislada 1a. CCCXXX/2014, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte, misma que lleva por rubro **“PERSONAS INDÍGENAS. LOS EFECTOS O CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE SU AUTOADSCRIPCIÓN PUEDEN MODULARSE.”** Consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 11, octubre de 2014, Tomo I, página 611.

Cabe señalar que la incorporación de la autoadscripción indígena no implica que se desconozca que los propios pueblos y comunidades indígenas, en ejercicio de su autonomía, pueden definir las condiciones o características a partir de las cuales se reconocen como integrantes del grupo, así como la libertad de la comunidad de darle algún efecto a la credencial dentro de su sistema normativo interno.

Asimismo, subsiste la obligación del INE para verificar una autoadscripción calificada en el registro de candidaturas de partidos políticos que se encuentren reservadas a indígenas.

**5.4.4. El derecho a la consulta no debe ser empleado como un obstáculo para limitar el reconocimiento a la identidad indígena que se solicita de forma individual, libre e informada**

Como última objeción para negar la solicitud de incorporar el dato señalado por la actora, el INE argumenta que previo a conceder lo pedido estaría obligado a cumplir con el deber de consultar a los pueblos indígenas de los actos administrativos que pudieran afectarles.

En suplencia de la queja a la demanda de la actora se estima que dicho motivo deviene injustificado. Al respecto, se observa que:

- El acto de modificación de la credencial de elector de Beatriz Haros Farlow sería el resultado de una petición individual, libre e informada de la propia ciudadana titular de la información.
- En ese sentido, no se observan razones para poner en conocimiento previo de ella o del pueblo indígena al cual pertenece los actos que la autoridad habría de llevar a cabo para garantizar el derecho individual de la titular del dato que se pide incorporar a la credencial de elector.

- De igual forma, no se advierte que resulte necesario obtener el consentimiento del pueblo kiliwa para que el INE proceda a adoptar una medida que, en el caso concreto, tiene repercusiones exclusivamente sobre una ciudadana: Beatriz Haros Farlow y no sobre el pueblo kiliwa.

Cuestión distinta sería que el INE estuviera adoptando medidas generales que implicaran obligar de manera impositiva a toda la comunidad u otras comunidades y sus miembros a que incluyeran su identidad indígena en las credenciales de elector.

En ese caso sí debiera garantizarse a las diversas comunidades el derecho a la consulta previa, a efecto de que puedan consentir o no tal cuestión.

Sin embargo, en el presente asunto la determinación de la autoridad administrativa electoral es el resultado de una petición individual.

En ese sentido, se estima que, en principio, no es objeto de consulta el que la autoridad administrativa realice los trabajos necesarios para estar en condiciones de atender las peticiones individuales de incorporación del dato relativo al autoadscripción indígena que las personas titulares de esa información le piden de forma libre, individual e informada.

De ahí que en el presente caso no resulte aplicable la objeción hecha valer por el INE a fin de justificar la negativa que determinó.

A partir de los argumentos anteriores, propusimos como efectos:

- 1. Revocar** el acuerdo impugnado (INE/CG167/2019).
- 2. Ordenar al INE** que emitiera una **nueva respuesta en la que de forma afirmativa** y removiendo cualquier obstáculo técnico o

administrativo **informara a la actora las actividades** que esa autoridad electoral habría de realizar con el fin de entregarle la credencial para votar con **el dato referente a la pertenencia de la ciudadana al pueblo kiliwa.**

Asimismo, le debería informar la fecha tentativa de entrega de la credencial.

Para emitir **esta respuesta inicial**, se **otorgaba** al Consejo General del INE **un plazo de treinta días hábiles** contados a partir de que sea notificado de la presente sentencia.

**3.** En deferencia al INE, se le **otorgaba un plazo razonable** para que emitiera los lineamientos o reglas generales que le permitieran generar las condiciones óptimas para atender solicitudes vinculadas con el derecho a la identidad de las personas indígenas que soliciten les sea reconocida su autoadscripción.

Para lo anterior, y teniendo en cuenta las **atribuciones** el INE, si resultara necesario, ese instituto tendría que coordinarse con otras autoridades del estado mexicano, tales como el **Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas**, para la realización de las actividades necesarias para el cumplimiento de lo establecido en el proyecto.

En ese sentido, **se vinculaba al Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas** para que, en el ámbito de sus atribuciones, de forma coordinada con el INE, adoptara las determinaciones que se estimaran pertinentes para el adecuado acatamiento de la propuesta.

Además, se determinaba que lo ordenado en el proyecto no limitaba las actividades que el INE hubiere emprendido en acatamiento a la diversa resolución SG-JDC-153/2018.

**4. Ordenar al INE** que informara del cumplimiento dentro de las **veinticuatro horas** siguientes a que hubiere emitido tanto la respuesta inicial como la final (entrega de la credencial a la actora), respectivamente, así como cuando se hubiere generado los lineamientos o reglas generales correspondientes para atender adecuadamente las solicitudes que se le presentaran por las personas que se auto adscribieran como indígenas, a efecto de incorporar dicho dato en la credencial para votar.