



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

## RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-REC-397/2023

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE DE LA  
MATA PIZAÑA<sup>1</sup>

Ciudad de México, diez de enero de dos mil veinticuatro.

**Sentencia que desecha** la demanda presentada por Guillermina Maya Rendón y otras personas<sup>2</sup>, para controvertir la resolución de la **Sala Ciudad de México** dictada en el juicio **SCM-JDC-368/2023**, por **no cumplirse el requisito especial de procedencia**.

### ÍNDICE

I. ANTECEDENTES .....	2
II. COMPETENCIA .....	3
III. IMPROCEDENCIA .....	3
1. Decisión .....	3
2. Marco jurídico .....	4
3. Caso concreto .....	6
¿Qué resolvió la Sala Regional Xalapa? .....	6
¿Qué plantea la parte recurrente? .....	8
¿Cuál es la decisión de esta Sala Superior? .....	9
IV. RESUELVE .....	11

### GLOSARIO

<b>Autoridad responsable o Sala Ciudad de México:</b>	Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la cuarta circunscripción plurinominal, con sede en la Ciudad de México.
<b>Constitución:</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
<b>INE:</b>	Instituto Nacional Electoral.
<b>Ley de Medios:</b>	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
<b>Ley Orgánica:</b>	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
<b>Recurrente o parte actora:</b>	Guillermina Maya Rendón como concejal vocera; Domingo Palma Pérez como concejal representante legal; Esequiel Escobar Pérez, Benigno Montero Castellanos, Agustín Pérez Jiménez, Santa Juárez Neri, Magdalena Maribel Barrios Escobar, Celerina Soriano Rendón, Juan Carlos Flores Tapia y Mireya Maya Márquez como integrantes del Consejo Municipal, así como Cleofas Escobar Pérez, Santiago Castillo Vargas, Mateo Pérez Pérez, Catarino Mallen Barranco y Héctor Huertas González como integrantes del

---

<sup>1</sup> **Secretario instructor:** Fernando Ramírez Barrios. **Secretario:** Héctor Floriberto Anzures Galicia.  
<sup>2</sup> Domingo Palma Pérez, Esequiel Escobar Pérez, Benigno Montero Castellanos, Agustín Pérez Jiménez, Santa Juárez Neri, Magdalena Maribel Barrios Escobar, Celerina Soriano Rendón, Juan Carlos Flores Tapia, Mireya Maya Márquez, Cleofas Escobar Pérez, Santiago Castillo Vargas, Mateo Pérez Pérez, Catarino Mallen Barranco y Héctor Huertas González.

**Sala Superior:** Concejo Mayor, todas las personas del municipio de Hueyapan, Morelos.  
Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

**Tribunal Electoral:** Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

## **I. ANTECEDENTES**

Del escrito de demanda y de las constancias que integran el expediente se advierte lo siguiente:

**1. Decreto 2343.** El diecinueve de diciembre de dos mil diecisiete, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Morelos, el decreto dos mil trescientos cuarenta y tres, mediante el cual se creó el municipio de Hueyapan, Morelos.

**2. Asamblea electiva.** El treinta y uno de octubre de dos mil veintiuno, se celebró la asamblea electiva por la que se eligieron a la concejalía vocera y la representación legal del Consejo Municipal 2022-2024 del Ayuntamiento de Hueyapan, Morelos.<sup>3</sup>

**3. Petición.** El veintiuno de septiembre de dos mil veintitrés,<sup>4</sup> se llevó a cabo una reunión de trabajo entre el Vocal Ejecutivo de la Junta Local Ejecutiva del INE en el estado de Morelos y el Consejo Municipal de Hueyapan, Morelos, representado por Guillermina Maya Rendón, concejal vocera, quien solicitó que, en la expedición de la credencial para votar se asentara el dato “Municipio Indígena de Hueyapan”.<sup>5</sup>

**4. Respuesta.** Mediante oficio INE/DERFE/1174/2023, de once de octubre, la persona titular de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores declaró improcedente lo solicitado, porque no existían constancias que acreditaran que el municipio de Hueyapan tuviera un nombre distinto al establecido por la autoridad competente; por tanto, existía imposibilidad de incorporar en la credencial para votar la información de “Municipio Indígena de Hueyapan” de las personas ciudadanas cuyo domicilio se ubique en

---

<sup>3</sup> Guillermina Maya Rendón, como concejal vocera y Domingo Palma Pérez, como concejal representante legal, respectivamente.

<sup>4</sup> En adelante, las fechas corresponderán al año dos mil veintitrés, salvo mención expresa.

<sup>5</sup> Mediante oficio INE/JLE/MOR/VE/1135/2023, el Vocal de la Junta Local planteó dicha solicitud a la Comisión del Registro Federal de Electores del INE.



dicho municipio.

**5. Juicio federal.** El diecinueve de noviembre, la parte recurrente promovió juicio de la ciudadanía para impugnar esa determinación.<sup>6</sup> La demanda quedó radicada en el juicio SCM-JDC-368/2023 del índice de la Sala Ciudad de México.

**6. Sentencia impugnada.** El veintiocho de diciembre, la Sala Ciudad de México dictó sentencia por la que confirmó la determinación de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores.

**7. Recurso de reconsideración.** El treinta y uno de diciembre, la parte recurrente interpuso recurso de reconsideración para impugnar la sentencia de la Sala Ciudad de México.

**8. Turno.** Recibidas las constancias relacionadas con la demanda de reconsideración, la magistrada presidenta por ministerio de ley de esta Sala Superior, Janine M. Otálora Malassis ordenó integrar el expediente SUP-REC-397/2023 y turnarlo a la ponencia del magistrado Felipe de la Mata Pizaña.

## II. COMPETENCIA.

Esta Sala Superior es competente para conocer del asunto, por ser un recurso de reconsideración, materia de su conocimiento exclusivo.<sup>7</sup>

## III. IMPROCEDENCIA

### 1. Decisión

Con independencia de la actualización de diversa causal de improcedencia, la demanda es improcedente por **no cumplir con el requisito especial de procedibilidad**, pues los agravios no plantean una cuestión de constitucionalidad o convencionalidad y en la sentencia reclamada no se

---

<sup>6</sup> Mediante acuerdo plenario de treinta de noviembre de dos mil veintitrés, emitido en el juicio SUP-JDC-603/2023, la Sala Superior determinó que la Sala Ciudad de México era la competente para conocer y resolver la controversia planteada.

<sup>7</sup> De conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, Base VI y 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución, 166, fracción X y 169, fracción I, inciso b), de la Ley Orgánica y 64 de la Ley de Medios.

analizaron cuestiones de esta índole<sup>8</sup>; tampoco se actualiza alguno de los diversos supuestos de procedencia establecidos jurisprudencialmente.

## **2. Marco jurídico**

La normativa prevé desechar la demanda cuando el recurso o juicio de que se trate sea notoriamente improcedente.<sup>9</sup>

Por otro lado, se establece que las sentencias dictadas por las Salas Regionales de este Tribunal Electoral son definitivas e inatacables y adquieren la calidad de cosa juzgada, con excepción de aquellas que se puedan controvertir mediante el presente recurso.<sup>10</sup>

Por su parte, el recurso de reconsideración procede para impugnar las sentencias de fondo<sup>11</sup> dictadas por las Salas Regionales en los casos siguientes:

**A.** En los juicios de inconformidad promovidos para impugnar los resultados de las elecciones de diputados federales y senadores.

**B.** En los demás juicios o recursos, cuando se determine la inaplicación de una norma por considerarla contraria a la Constitución.

Asimismo, se ha ampliado la procedencia de la reconsideración, cuando:

→ Expresa o implícitamente se inapliquen leyes electorales,<sup>12</sup> normas partidistas<sup>13</sup> o consuetudinarias de carácter electoral.<sup>14</sup>

---

<sup>8</sup> De conformidad con lo previsto en los 61, párrafo 1, inciso b), 62, párrafo 1, inciso a), fracción IV, y 68 de la Ley de Medios.

<sup>9</sup> En términos del artículo 9, párrafo 3, de la Ley de Medios.

<sup>10</sup> Conforme al artículo 25 de la Ley de Medios.

<sup>11</sup> Acorde al artículo 61 de la Ley de Medios y la Jurisprudencia 22/2001 de rubro: **“RECONSIDERACIÓN. CONCEPTO DE SENTENCIA DE FONDO, PARA LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO”**. Las tesis y jurisprudencias señaladas en la presente sentencia pueden consultarse en el portal de internet del Tribunal Electoral: <http://www.te.gob.mx>.

<sup>12</sup> Jurisprudencia 32/2009, de rubro: **“RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE SI EN LA SENTENCIA LA SALA REGIONAL INAPLICA, EXPRESA O IMPLÍCITAMENTE, UNA LEY ELECTORAL POR CONSIDERARLA INCONSTITUCIONAL.”**

<sup>13</sup> Jurisprudencia 17/2012, de rubro: **“RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES EN LAS QUE EXPRESA O IMPLÍCITAMENTE, SE INAPLICAN NORMAS PARTIDISTAS.”**

<sup>14</sup> Jurisprudencia 19/2012, de rubro: **“RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO INAPLIQUEN NORMAS CONSUEUDINARIAS DE CARÁCTER ELECTORAL.”**



- Se omita el estudio o se declaren inoperantes los argumentos relacionados con la inconstitucionalidad de normas electorales.<sup>15</sup>
- Se declaren infundados los planteamientos de inconstitucionalidad.<sup>16</sup>
- Exista pronunciamiento sobre la interpretación de preceptos constitucionales, orientativo para aplicar normas secundarias.<sup>17</sup>
- Se ejerció control de convencionalidad.<sup>18</sup>
- Se aduzca la existencia de irregularidades graves con la posibilidad de vulnerar principios constitucionales y convencionales exigidos para la validez de las elecciones, respecto de las cuales la Sala Regional omitió adoptar medidas necesarias para garantizar su observancia y hacerlos efectivos; o bien, se deje de realizar el análisis de tales irregularidades.<sup>19</sup>
- Se alegue el indebido análisis u omisión de estudio sobre la constitucionalidad de normas legales impugnadas con motivo de su acto de aplicación.<sup>20</sup>
- Cuando se advierta una violación manifiesta al debido proceso o en caso de notorio error judicial, aun cuando no se realice un estudio de fondo.<sup>21</sup>
- Cuando la Sala Superior considere que se trata de asuntos inéditos o que impliquen un alto nivel de importancia y trascendencia que generen un

---

<sup>15</sup> Jurisprudencia 10/2011, de rubro: **"RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO SE OMITIÓ EL ESTUDIO O SE DECLARAN INOPERANTES LOS AGRAVIOS RELACIONADOS CON LA INCONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS ELECTORALES."**

<sup>16</sup> Criterio aprobado por la Sala Superior, en sesión pública de veintisiete de junio de dos mil doce, al resolver los recursos de reconsideración **SUP-REC-57/2012** y acumulado.

<sup>17</sup> Jurisprudencia 26/2012, de rubro: **"RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE SALAS REGIONALES EN LAS QUE SE INTERPRETEN DIRECTAMENTE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES."**

<sup>18</sup> Jurisprudencia 28/2013, de rubro: **"RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE PARA CONTROVERTIR SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO EJERZAN CONTROL DE CONVENCIONALIDAD"**.

<sup>19</sup> Jurisprudencia 5/2014, de rubro: **"RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CUANDO SE ADUZCA LA EXISTENCIA DE IRREGULARIDADES GRAVES QUE PUEDAN AFECTAR LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y CONVENCIONALES EXIGIDOS PARA LA VALIDEZ DE LAS ELECCIONES."**

<sup>20</sup> Jurisprudencia 12/2014, de rubro: **"RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE PARA IMPUGNAR SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES SI SE ADUCE INDEBIDO ANÁLISIS U OMISIÓN DE ESTUDIO SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS LEGALES IMPUGNADAS CON MOTIVO DE SU ACTO DE APLICACIÓN."**

<sup>21</sup> Jurisprudencia 12/2018, de rubro: **"RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE DESECHAMIENTO CUANDO SE ADVIERTA UNA VIOLACIÓN MANIFIESTA AL DEBIDO PROCESO O EN CASO DE NOTORIO ERROR JUDICIAL."**

## **SUP-REC-397/2023**

criterio de interpretación útil para el orden jurídico nacional, respecto de sentencias de las Salas Regionales.<sup>22</sup>

→ Cuando la Sala Regional determine la imposibilidad material y jurídica para dar cumplimiento a la sentencia que resolvió el fondo de la controversia.<sup>23</sup>

Acorde con lo anterior, si no se actualiza alguno de los supuestos mencionados, la reconsideración será improcedente.<sup>24</sup>

### **3. Caso concreto**

Se debe **desechar** la demanda, porque el recurrente impugna una sentencia en la cual no se realizó un análisis de constitucionalidad o convencionalidad<sup>25</sup>; no se trata de un asunto relevante y trascendente y tampoco se advierte una violación manifiesta al debido proceso o, en su caso, un notorio error judicial; conforme a lo siguiente.

#### **¿Qué resolvió la Sala Regional Xalapa?**

La responsable precisó que la pretensión final de la parte demandante consistía en que se ordenara a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores que, en las credenciales para votar de las personas que viven en el municipio de Hueyapan, Morelos, se incluyera como dato de identificación “Municipio indígena de Hueyapan” en lugar de “Hueyapan”.

Lo anterior, porque la parte demandante argumentó que la autoridad primigeniamente responsable omitió interpretar la norma con una perspectiva intercultural, debió a que la creación del municipio de

---

<sup>22</sup> Jurisprudencia 5/2019, de rubro: “**RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. ES PROCEDENTE PARA ANALIZAR ASUNTOS RELEVANTES Y TRASCENDENTES.**”

<sup>23</sup> Jurisprudencia 13/2023, de rubro: “**RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. ES PROCEDENTE PARA IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES DE LAS SALAS REGIONALES EN LAS QUE SE DECLARE LA IMPOSIBILIDAD DE CUMPLIR UNA SENTENCIA.**”

<sup>24</sup> Según lo dispuesto en el artículo 68, párrafo 1, de la Ley de Medios.

<sup>25</sup> Ese tema puede consistir en: a) la inaplicación implícita o explícita de una norma; b) la omisión de analizar un argumento de constitucionalidad, o bien la declaración de inoperancia o de infundado del mismo; c) la interpretación de un precepto constitucional; d) el ejercicio de un control de convencionalidad, o bien e) la existencia de irregularidades graves, respecto de las cuales la Sala Regional omitió adoptar medidas.



Hueyapan derivó de la calidad de indígena y el cual se rige por un sistema normativo interno, por lo que así debería identificarse en sus credenciales.

La Sala Ciudad de México declaró infundados los planteamientos, porque la determinación de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores estaba debidamente fundada y motivada al concluir que no había elementos para modificar el nombre del municipio en las credenciales de elector.

En su caso, el nombre del municipio lo debía modificar el Congreso del estado de Morelos y, en ese supuesto, la aludida Dirección Ejecutiva sí estaría en posibilidad de asentar el nombre modificado en las credenciales de elector.

Lo anterior, con base en lo previsto en el artículo 45, inciso r) y 45-I, inciso s del Reglamento del Instituto Nacional Electoral.

Asimismo, la Sala Regional responsable razonó que, el Decreto 2343, publicado en el periódico oficial de Morelos "Tierra y Libertad" creó el municipio de Hueyapan, Morelos, lo cual quedó establecido en el artículo 111 de la Constitución local, por lo que el nombre oficial del municipio es el de Hueyapan y no uno diverso, con independencia de la calidad de indígena de la comunidad.

De esta forma, si bien el proceso para la creación del municipio de Hueyapan que se rige por un sistema normativo, la citada Dirección Ejecutiva no podía interpretar de manera distinta el Decreto 2343, al grado de cambiar el nombre que fue registrado por el Congreso local, de ahí que estuviera imposibilitada para modificar el nombre con el que se creó el municipio.

Por otra parte, la responsable razonó que la determinación de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores en modo alguno vulneraba el derecho de identidad de la parte demandante, porque la modificación que solicitaban no estaba vinculada con su propia identidad, sino a una

## **SUP-REC-397/2023**

característica del municipio de Hueyapan, que se creó como municipio indígena, pero que no se le denominó de esa forma.

De esta forma, la Sala Regional consideró que, conforma la Constitución y el Convenio 169 de la organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas el Estado tiene el deber, entre otras cuestiones, de respetar y reconocer la cultura e identidad indígena, sus costumbres e instituciones.

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

Por tanto, la no inclusión de la palabra “indígena” en la credencial de elector no vulnera el derecho a la identidad de las personas del municipio de Hueyapan, Morelos, porque la credencial es un documento cuya naturaleza y características son meramente electorales y, si bien, ahora cumple una doble función como es la identificación, ello no varía su origen y función principal que es garantizar el derecho al voto de la ciudadanía, incluidas las personas indígenas.

Por lo anterior, la autoridad responsable confirmó la respuesta emitida por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores.

### **¿Qué plantea la parte recurrente?**

La parte recurrente argumenta que la responsable inaplicó implícitamente los artículos 40, fracción XI, párrafo segundo de la Constitución local, así como 128 al 137 correspondientes al capítulo “De la creación de municipios indígenas” de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos.

En su opinión, la Sala Ciudad de México llevó a cabo una interpretación sesgada y sin visión de una perspectiva intercultural del Decreto 2343 por



el que se creó el municipio de Hueyapan al no considerar que se siguió un procedimiento especial para la creación de un municipio indígena.

En este sentido, consideran que no existe impedimento para que se les reconozca como municipio indígena de Hueyapan en sus credenciales para votar, lo que, en su caso, se dejaría de observar el artículo 2º de la Constitución federal.

### **¿Cuál es la decisión de esta Sala Superior?**

La reconsideración es **improcedente**, pues no se actualiza el requisito especial de procedencia del recurso, porque ni la sentencia impugnada, ni lo argumentado por la parte recurrente involucran algún planteamiento de constitucionalidad o convencionalidad.

En efecto, la sala regional solo realizó un estudio de legalidad sobre la determinación asumida por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores con relación a la petición de asentar en las credenciales para votar de la ciudadanía que reside en el municipio de Hueyapan, Morelos, el dato: "Municipio indígena de Hueyapan".

La Sala Ciudad de México consideró que la respuesta de la autoridad administrativa estaba debidamente fundada y motivada porque el nombre oficial del municipio es Hueyapan y no municipio indígena de Hueyapan, conforme al decreto de creación de ese municipio.

De igual forma, la sala responsable razonó que, conforme a la normativa reglamentaria del INE, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electorales no tiene atribuciones para modificar el nombre del municipio en las credenciales para votar, salvo que la esa modificación se lleve a cabo por la autoridad competente, esto es, el Congreso de Morelos.

De lo anterior, es claro que la responsable no llevó a cabo un análisis de constitucionalidad o convencionalidad, sino de mera legalidad y no es obstáculo a lo anterior que la parte recurrente aduzca una supuesta inaplicación implícita del artículo 2º de la Constitución federal, al bloque de

## SUP-REC-397/2023

convencionalidad, y diversos preceptos de la Ley Orgánica del Congreso local.

Esto es así, porque se tratan de afirmaciones genéricas que se hacen depender de los aspectos de legalidad que fueron examinados por la sala regional.

Además, para la procedencia del recurso no basta hacer referencias a normas o principios constitucionales y/o convencionales pues es necesario que las violaciones alegadas se evidencien en la sentencia que se recurre, lo que en el caso no acontece.<sup>26</sup>

Asimismo, se considera que el asunto no reviste relevancia o trascendencia que deba ser dilucidada por este órgano de control constitucional, en tanto que la parte recurrente argumenta que la responsable no resolvió bajo una perspectiva intercultural e interpretó indebidamente el decreto de creación del municipio al no considerar que se siguió un procedimiento especial, precisamente por tratarse de una comunidad indígena.

Lo anterior no implica un tema inédito o novedoso que permita fijar un criterio de interpretación útil para el orden jurídico nacional o que contenga una posible vulneración grave a la esfera de derechos que, de otra forma, no obtendría una revisión judicial.

Esto es así, pues incluso esta Sala Superior ya se pronunció en un tema similar al resolver el juicio de la ciudadanía SUP-JDC-84/2019 y acumulado, en el cual se determinó que no era factible incorporar el dato relativo a la identidad indígena en la credencial para votar.

---

<sup>26</sup> Véanse, por ejemplo, las resoluciones SUP-REC-247/2020, SUP-REC-340/2020, SUP-REC-80/2021, SUP-REC-390/2022, SUP-REC-10/2023, SUP-REC-44/2023 y SUP-REC-54/2023, entre otras.

Asimismo, resulta orientador el criterio contenido en las jurisprudencias 2a./J. 66/2014 (10a.), de rubro: **"REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. LA SOLA INVOCACIÓN DE ALGÚN PRECEPTO CONSTITUCIONAL EN LA SENTENCIA RECURRIDA NO IMPLICA QUE SE REALIZÓ SU INTERPRETACIÓN DIRECTA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE AQUEL RECURSO"** y, 1a./J. 63/2010 de rubro: **"INTERPRETACIÓN DIRECTA DE NORMAS CONSTITUCIONALES. CRITERIOS POSITIVOS Y NEGATIVOS PARA SU IDENTIFICACIÓN"**.



Por otra parte, no se advierte la existencia de un error judicial evidente que torne procedente este medio de impugnación; pues –fundamentalmente– tal figura se encuentra supeditada a que la sala responsable no hubiera estudiado el fondo del asunto, por una indebida actuación que viole el debido proceso o un error incontrovertible, apreciable de la simple vista del expediente, que sea determinante para el sentido.

En consecuencia, procede **desechar** la demanda del recurso de reconsideración.

Por lo expuesto y fundado se

#### IV. RESUELVE.

**ÚNICO.** Se **desecha** de plano la demanda.

**Notifíquese** conforme a derecho.

En su oportunidad, devuélvase las constancias que correspondan y archívese el expediente como asunto concluido.

Así, por **mayoría** de votos lo resolvieron las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón y el voto razonado de la magistrada Janine M. Otálora Malassis. El secretario general de acuerdos autoriza y da fe de la presente sentencia, así como de que se firma de manera electrónica.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.

**VOTO RAZONADO QUE FORMULA LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS, EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSOS DE RECONSIDERACIÓN SUP-REC-397/2023.<sup>27</sup>**

*I. Introducción; II. Contexto de la controversia; III. ¿Qué se decidió?; y IV. Razones por las que se acompaña la sentencia*

***I. Introducción***

Formulo el presente voto razonado, a fin de explicar el sentido de mi postura a favor de la sentencia dictada en el recurso al rubro identificado.

***II. Contexto de la controversia***

El caso está relacionado con la petición presentada por la Concejal vocera del Concejo Municipal del Ayuntamiento de Hueyapan, Morelos, para que en la expedición de la credencial para votar con fotografía se asentara el dato: **“Municipio indígena de Hueyapan”**.

Al respecto la persona titular de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores declaró improcedente lo solicitado, porque consideró que no existían constancias que acreditaran que el municipio de Hueyapan tuviera un nombre distinto al establecido por el Congreso de Morelos, por lo que, existía imposibilidad de incorporar en la credencial para votar el dato solicitado.

La solicitante, los integrantes del Concejo Municipal y los Concejales mayores, quienes además se ostentaron como ciudadanos indígenas del municipio de Hueyapan, impugnaron esa determinación, mediante la promoción de un juicio de la ciudadanía, el cual fue resuelto por la Sala

---

<sup>27</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. Colaboró en su elaboración: Gabriela Figueroa Salmorán.



Regional Ciudad de México, en el sentido de confirmar la respuesta de la Dirección Ejecutiva referida.

En contra de ello, la parte actora interpuso este recurso de reconsideración, en el que adujo que no se juzgó con perspectiva intercultural, por no haberse analizado que el origen de la creación del municipio fue precisamente el ser un municipio indígena, lo que, desde su perspectiva, generó dejar de observar implícitamente, el artículo 2 constitucional, al igual que se inaplica todo el sistema de creación de los municipios indígenas.

### ***III. ¿Qué se decidió?***

En la sentencia, se desecha la demanda, por considerar que no se cumple con el requisito especial de procedencia del recurso de reconsideración, porque la sentencia impugnada no analiza cuestiones de constitucionalidad, sino de mera legalidad, que consideró que la respuesta de la autoridad administrativa estaba debidamente fundada y motivada, porque el nombre oficial del municipio es Hueyapan y no municipio indígena de Hueyapan, conforme al decreto de creación de ese municipio, además que la Dirección Ejecutiva responsable no tiene atribuciones para modificar el nombre del municipio en las credenciales para votar.

Se consideró que no era obstáculo para desechar, la alegación respecto a una inaplicación implícita del artículo 2 constitucional y otros de la Ley Orgánica del Congreso local, porque son afirmaciones genéricas que se hacen depender de los temas de legalidad analizados por la Sala Regional.

Finalmente, se consideró que no se estaba ante un tema que revista importancia y trascendencia, porque en el SUP-JDC-84/2019 y acumulados, la Sala Superior ya se había pronunciado sobre la factibilidad de incorporar un dato sobre la identidad indígena en la credencial para votar.

### ***IV. Razones por las que se acompaña la sentencia***

## **SUP-REC-397/2023**

Al respecto, acompaño la decisión mayoritaria, porque considero que, como se señaló en el fallo, esta Sala Superior ya se ha pronunciado sobre la procedencia de incorporar un dato sobre la identidad indígena en la credencial para votar con fotografía, como fue el caso del SUP-JDC-84/2019 y SUP-JDC-103/2019, acumulados.

Esos juicios de la ciudadanía se relacionaron con la solicitud Beatriz Haros Farlow, quien se ostentó como ciudadana indígena, perteneciente a la comunidad indígena Kiliwa, para que se incorporara el dato referente a su identidad indígena, esto es, que formaba parte del pueblo Kiliwa.

En ese caso, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral determinó que no era viable la incorporación del dato solicitado por la actora. Determinación que fue impugnado por la solicitante y otras personas, mediante sendos juicios de la ciudadanía, en los que la mayoría determinó confirmar la respuesta de la autoridad administrativa electoral.

En ese asunto, emití un voto particular en el que básicamente señalé las razones por las que consideré que sí era viable la inclusión del dato solicitado por la parte actora, ya que la propia legislación electoral establece que los datos contenidos en la credencial para votar son enunciativos y no limitativos.

Además consideré que la credencial de elector tiene una doble naturaleza, ya que constituye un documento que cumple dos funciones que son indisolubles, como lo son el ser un documento exigido para votar y ser una identificación oficial, en tanto que la Cédula de Identidad Ciudadana no ha sido emitida, se debe aplicar 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, que estableció que mientras no se expidiera la cédula, la credencial para votar podía servir como medio de identificación personal.

En ese sentido, sostuve que la inscripción del dato relativo a la pertenencia de una persona a un pueblo indígena formaba parte del reconocimiento de la identidad indígena, y contribuiría al desarrollo de la función electoral, al



ser un elemento necesario para efectuar las adecuaciones culturales correspondientes en la toma de decisiones en los procesos electorales, de manera que era equiparable o tendría la misma función y efecto que la manifestación unilateral que pudiera hacer una persona respecto de su autoconciencia o auto adscripción, al implicar un ejercicio de autonomía y libertad de las personas indígenas que quieren ostentarse como integrantes de un pueblo de esa índole.

Asimismo, la incorporación del dato era acorde a los estándares interamericanos de protección a la identidad indígena<sup>28</sup>.

En cuanto a las objeciones técnicas aducidas, consideré que no justificaban la negativa, toda vez que el caso sólo involucraba la 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, por lo que dicho instituto debía desarrollar las labores necesarias para el cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales, por lo que podía coordinarse con las instituciones encargadas de realizar un catálogo de pueblos y comunidades indígenas, además que no era necesario verificar la identidad indígena, al tratarse de una autoadscripción.

En consecuencia, aun cuando es mi criterio que se puede agregar datos que abonen a la identidad indígena en la credencial para votar con fotografía, advierto que esta Sala Superior ya analizó en un caso previo relacionado con la controversia planteada en el que se negó la inclusión de datos.

Por tanto, es que formulo el presente voto razonado.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firma electrónica certificada, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo

---

<sup>28</sup> Véase casos Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay y Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador.

## **SUP-REC-397/2023**

y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.



## VOTO PARTICULAR DEL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN EN EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN SUP-REC- 397/2023<sup>29</sup>

De manera respetuosa, emito el presente voto particular porque, contrario a lo que sostiene la mayoría, considero que el asunto **cumple con el requisito especial de procedencia**, en atención a que el asunto implica una cuestión de constitucionalidad sobre los derechos e identidad de las comunidades indígenas, así como que reúne las características de importancia y trascendencia que genera un criterio de interpretación útil y necesario para el orden jurídico nacional. Por lo tanto, esta Sala Superior debió admitir y pronunciarse respecto del fondo del asunto, en donde estableciera un pronunciamiento tendiente a **garantizar que en la credencial de elector se plasmara de manera expresa el derecho a la identidad indígena de la parte recurrente que, en el caso concreto, se traduce en que se indique que el municipio es de esta naturaleza.**

### I. Contexto de la controversia

Hueyapan, situado al nororiente del estado de Morelos, es una comunidad que forma parte del municipio de Tetela del Volcán e integra el Catálogo de Pueblos y Comunidades Indígenas de la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas<sup>30</sup>, además su lengua materna es el náhuatl (variante náhuatl de Hueyapan). El nueve de noviembre de dos mil diecisiete, en sesión ordinaria se aprobó el dictamen por el que se creó **el municipio**

---

<sup>29</sup> Con fundamento en los artículos 167, 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.

Colaboraron en su elaboración Juan Guillermo Casillas Guevara, Juan Jesús Góngora Maas y Elizabeth Vázquez Leyva.

<sup>30</sup> Decreto número 5019, de fecha 29 de agosto de 2012, publicado Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Órgano del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos.

**indígena de Hueyapan** en Morelos, teniendo como cabecera municipal el Barrio de San Miguel.<sup>31</sup>

Una vez celebrada la asamblea electiva para elegir a las personas concejal, vocera y representante legal del Concejo Municipal 2022-2024 del municipio de Hueyapan, se llevó a cabo una reunión de trabajo entre la persona vocal ejecutiva de la Junta Local y el Concejo Municipal del citado municipio para solicitar que en la credencial de elector se asiente como dato de identificación “Municipio indígena de Hueyapan”, como reconocimiento de su derecho colectivo como comunidad indígena.

En su momento, la persona titular de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal Electoral del INE respondió a la solicitud del Concejo Municipal, señalando que la actualización de la cartografía electoral se realiza con base en el documento emitido conforme a la legislación estatal correspondiente. En el caso, mediante el Decreto número 2343, se ordena la creación de ‘Hueyapan, Morelos’. De esta manera, la autoridad responsable razonó que, en atención a que no cuenta con la atribución de modificar las determinaciones de las autoridades locales correspondientes, se encontraba obligada a utilizar la información emitida por el Congreso del Estado. Por lo tanto, la solicitud fue declarada improcedente.

Al conocer del asunto, la Sala Ciudad de México confirmó la respuesta de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal Electoral del INE. Por un lado, consideró que el oficio impugnado se encontraba debidamente fundado y motivado, así como que había sido emitido conforme a Derecho; lo anterior, ya que en la expedición de las credenciales de elector se debe atender el nombre oficial del municipio que corresponda. De esta manera, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal Electoral del INE sí se encontraba imposibilitada jurídicamente para realizar la modificación solicitada.

---

<sup>31</sup> Decreto número 2343, de fecha nueve de noviembre de dos mil diecisiete, publicado en el Periódico Oficial *Tierra y Libertad*, Órgano del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos.



Por otro lado, la Sala responsable razonó que la exclusión del dato de autoadscripción no vulneraría el derecho a la identidad indígena, en su doble aspecto personal y colectivo, pues la credencial de elector, como medio de identificación, incluye los datos necesarios para distinguir o identificar a la persona titular de este con respecto a las demás personas. Así, la credencial de elector 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, pues su finalidad principal es permitir o garantizar el derecho al voto de la ciudadanía, incluidas las personas que formen parte de una comunidad indígena.

Asimismo, que la autoridad electoral nacional no tiene la atribución de garantizar el derecho de identidad indígena, ya que su finalidad principal es permitir el derecho al voto y, en ese sentido, mientras reúna los datos imprescindibles para garantizar que solo la use su titular para dicho fin, cumple su cometido. Lo anterior, de conformidad con lo establecido en el artículo 41 de la Constitución General. De esta manera, de acuerdo con el artículo 2° de la Constitución General tanto la parte actora como las personas que pertenecen a la comunidad indígena de Hueyapan y que habitan dicho municipio, tienen, en caso de contar con una credencial vigente, reconocido y garantizado el derecho a votar y ser votadas, lo que garantiza su participación y consulta en las decisiones de políticas públicas que los afecten.

## **II. Decisión de la mayoría**

En la sentencia aprobada por la mayoría, se determinó desechar de plano la demanda, al estimar que no se actualizaba el requisito especial de procedencia del recurso. En el caso, se señaló que la sentencia impugnada y los agravios de la parte recurrente no involucraban ningún planteamiento de constitucionalidad o convencionalidad, así como que no revestía relevancia o trascendencia ni la existencia de un error judicial evidente.

## **SUP-REC-397/2023**

En el caso, se estableció que la Sala CDMX únicamente realizó un estudio de legalidad sobre la determinación asumida por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, en relación con la petición de asentar en las credenciales para votar de la ciudadanía que reside en el municipio de Hueyapan, Morelos, el dato: "Municipio indígena de Hueyapan". De manera similar que, si bien, la parte actora alegó la supuesta inaplicación implícita del artículo 2º de la Constitución General y diversos preceptos de la Ley Orgánica del Congreso local, estos argumentos se trataban de afirmaciones genéricas que se hacían depender de aspectos de legalidad examinados por la Sala responsable.

Por otra parte, se señaló que el asunto no implicaba un tema inédito o novedoso que permitiera fijar un criterio de interpretación útil para el orden jurídico nacional o que contenga una posible vulneración grave a la esfera de derechos que, de otra forma, no obtendría una revisión judicial. Lo anterior, pues la Sala Superior ya ha emitido un pronunciamiento similar al resolver el Juicio de la Ciudadanía SUP-JDC-84/2019 y acumulado, en el cual se determinó que no era factible incorporar el dato relativo a la identidad indígena en la credencial para votar.

Finalmente, que no se observaba que la Sala CDMX hubiera realizado una indebida actuación en la cual se violara el debido proceso o en la que existiera un error incontrovertible que fuera determinante para su sentido.

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

No comparto la posición de la mayoría, ya que, desde mi perspectiva, el caso implica una cuestión de constitucionalidad consistente en el desarrollo del derecho de la identidad indígena, reconocido en el artículo 2º de la Constitución General y en la legislación internacional aplicable, por lo que se actualiza el requisito especial de procedencia. Además, considero que el asunto es importante y trascendente, dado que permitiría por primera vez a esta Sala Superior analizar el criterio respecto de si en los municipios indígenas en los que se realizan elecciones por sus propios sistemas



normativos internos se hace constitucionalmente exigible una credencialización culturalmente adecuada.

Por ello, estimo que, una vez acreditada la actualización del requisito de procedencia, en el fondo debió determinarse que la pretensión de la parte recurrente podría ser fundada, en atención a la legislación aplicable y a la doble naturaleza de la credencial de elector, con lo cual se garantiza el derecho de la comunidad a su identidad indígena y se garantiza que las elecciones por sistema normativo se lleven en condiciones culturalmente idóneas, mediante una credencialización electoral adecuada correlativamente.

#### **A. Marco normativo aplicable**

La Constitución General, en su artículo 2, reconoce que la nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, siendo 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. Así, serán comunidades integrantes de un pueblo indígena aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

Además, la Constitución general garantiza el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y autonomía para, de entre otras, decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural. De tal forma que, la fracción IV del mismo artículo, 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.

Entonces, el derecho a la identidad cultural indígena es un derecho de rango constitucional, al estar contemplado en el artículo 2º de dicho

ordenamiento; mientras que, a rango convencional, la Corte Interamericana ha destacado que dicho derecho también se desprende del artículo 26 de la Convención Americana, interpretando esta disposición a la luz de diversas disposiciones internacionales.<sup>32</sup>

De este modo, se ha entendido que el derecho a la “identidad cultural” es un derecho que, por un lado se encuentra íntimamente ligado con el derecho a la libre determinación, y por otro, es un derecho fundamental y de naturaleza colectiva de las comunidades indígenas, que debe ser respetado y *garantizado* en una sociedad multicultural, pluralista y democrática.<sup>33</sup>

Esta garantía, por parte de un Estado y de sus autoridades, debe traducirse en que, en la práctica, se tengan mecanismos estatales u oficiales, que de ser la voluntad de los pueblos o de los miembros, reflejen su identidad en tanto individuos que pertenecen a una determinada colectividad. En palabras de la Corte Interamericana: “la identificación del pueblo, desde su nombre hasta su composición, es un hecho histórico social que hace parte de su autonomía”<sup>34</sup>. De no hacerse, *de facto*, se condena a las comunidades a una situación de invisibilidad jurídica.

En este sentido, de manera reciente, el derecho nacional e internacional comparado, ha sido más enfático señalar —bajo un enfoque étnico e intercultural diferencial<sup>35</sup>— que el ejercicio de los derechos culturales de los

---

<sup>32</sup> Cfr. *Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina*, párr.231, y *Caso Pueblos Indígenas Maya Kaqchikel de Sumpango y otros Vs. Guatemala* párr. 120. En particular, la Corte IDH ha identificado que este derecho se encuentra contemplado en el artículo XIII de la Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y del artículo 2 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

<sup>33</sup> Cfr. *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*, *supra*, párr. 217.

<sup>34</sup> Corte IDH. *Caso de la Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay*, párr. 37.

<sup>35</sup> Véase: Corte IDH. Enfoques diferenciados respecto de determinados grupos de personas privadas de la libertad (Interpretación y alcance de los artículos 1.1, 4.1, 5, 11.2, 12, 13, 17.1, 19, 24 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de otros instrumentos que conciernen a la protección de los derechos humanos). Opinión Consultiva OC-29/22 de 30 de mayo de 2022. Serie A No. 29. Por su parte, la Corte



pueblos indígenas no se encuentra en un plano de “tratar igual a los iguales”, sino de tomar en consideración las subordinaciones estructurales que históricamente dichas comunidades han sufrido y que permiten visibilizar a esos segmentos de población.

Así, para materializar el derecho a la identidad de las comunidades indígenas, es preciso e imperante tener en cuenta que los Estados y sus autoridades deben tomar en consideración los datos que diferencian a los miembros de pueblos indígenas de la población en general y que conforman la identidad cultural de aquellos, y no solo deben evitar regulaciones discriminatorias, sino también velar para que en la práctica las acciones o abstenciones no tengan efectos discriminatorios (es decir, discriminaciones de facto o indirecta), así como adoptar las medidas necesarias para evitar prácticas de tal tipo.<sup>36</sup>

Finalmente, no se debe confundir el derecho a la identidad (que opera para toda la ciudadanía, incluidos las personas miembros de los pueblos indígenas) del reconocimiento de todas sus formas de garantía del derecho a la identidad cultural, pues la garantía del primero no abarca y protege los componentes del segundo (aspectos sociales e históricos).

En conclusión, de las normas fundamentales se advierte que la identidad étnica es un derecho tanto de los individuos como de las comunidades indígenas. La configuración que la Constitución de nuestro país realiza del derecho a la identidad étnica es de una doble faceta. Por un lado, la identidad étnica es un derecho que protege un valor en sí mismo para el

---

Constitucional de Colombia ha señalado que “Dentro del enfoque diferencial, se encuentra el enfoque étnico, el cual tiene que ver con la diversidad étnica y cultural, de tal manera que teniendo en cuenta las particularidades especiales que caracterizan a determinados grupos étnicos y el multiculturalismo, se brinde una protección diferenciada basada en dichas situaciones específicas de vulnerabilidad, que en el caso de las comunidades étnicas, [...], se remontan a asimetrías históricas”. Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-10/2015.

<sup>36</sup> Véase al respecto: *Caso Pueblos Indígenas Maya Kaqchikel de Sumpango y otros vs. Guatemala*.

individuo y que maximiza su autonomía y su libre determinación personal. Por otro lado, la protección de la identidad étnica está configurado como garantía de la permanencia y preservación de las culturas minoritarias indígenas del territorio nacional. Ello porque ese derecho está formulado como obligación de las autoridades de preservar y enriquecer “sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad”.

El derecho de la identidad étnica, en efecto, plantea esas tensiones. La primera tiene que ver con el concepto de identidad moderna. La identidad es todo aquello que individualiza a una persona en la sociedad. La identidad de una persona es lo que cada quien es: “[es] justamente lo que se quiere saber cuando se me pide que dé una prueba de identidad. Pero ‘identificarme’ de este modo es situarme en un campo social. Mi documento de identidad proporciona mi nombre, y acaso mi origen, o mi número de seguridad social. Eso me sitúa en una familia, en una región, en el catálogo de ciudadanos-trabajadores del Ministerio de Trabajo, etc.”<sup>37</sup>

Esa tarea de identificación como un concepto moderno, es una tarea del individuo: “[...] la identidad moderna, aunque constituida por elementos dados, se concibe asumida por el individuo.” Sin embargo, [m]i identidad, para que sea mía, debe ser aceptada, lo que abre en principio el espacio de una negociación con mi entorno, mi historia, mi destino. Se entiende que el individuo puede permanecer pasivo, y obedecer sin dudarle al horizonte que su entorno le ofrece. Pero aun en ese caso, su identidad contará como suya, como resultado de un consentimiento tácito.”<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> Charles Taylor, *Identidad y reconocimiento*, texto original de una conferencia impartida en el Centro Cultural Internacional de Cerisy La Salle (Francia) en junio de 1995, en la Revista internacional de filosofía política, RIFP/7 (1996), Madrid, consultable en línea en [http://e-spacio.uned.es:8080/fedora/get/bibliuned:filopoli-1996-7-414B70DC-E97A-AF16-847B-FC24A3A32058/identidad\\_reconocimiento.pdf](http://e-spacio.uned.es:8080/fedora/get/bibliuned:filopoli-1996-7-414B70DC-E97A-AF16-847B-FC24A3A32058/identidad_reconocimiento.pdf)

<sup>38</sup> *Ibidem*, p. 12.



Esa puntualización permite ejemplificar la tensión que se genera en garantizar el derecho de identidad del individuo. La definición de la identidad se trata de un acto personal del individuo, incluso psicológico, en donde él se posiciona en el plano social y moral; sin embargo, esa identificación requiere que sea reconocida. De este modo, “[...] el acto de generar mi propia identidad implica que se dé diálogo, en parte abierto, en parte interno, con los demás. Por ello, el desarrollo de un ideal de identidad que se genera internamente atribuye una nueva importancia al reconocimiento. Mi propia identidad depende, en definitiva, de mis relaciones dialógicas con los demás”.<sup>39</sup>

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

Ahora bien, ese reconocimiento puede hacerse desde dos grandes 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.

La política de la dignidad universal tiene un acento en una forma de no discriminación que implica ser ciego y tratar de manera neutral las diferencias entre los ciudadanos. Por su parte, en voz de Taylor, “[...] la política de la diferencia a menudo redefine la no discriminación exigiendo que hagamos de estas distinciones la base del tratamiento diferencial. De este modo los grupos aborígenes recibirán ciertos derechos y facultades que no gozan otros canadienses [...] en general [...] ese conjunto de principios ciegos a la diferencia —supuestamente neutral— de la política de la dignidad igualitaria es, en realidad, **el reflejo de una cultura hegemónica**. Así, según resulta, solo las culturas minoritarias o suprimidas son constreñidas a asumir una forma que les es ajena. Por consiguiente, la

---

<sup>39</sup> Charles Taylor, *El multiculturalismo y "La política del reconocimiento"* Traducción de Mónica Utrilla de Neira, Segunda edición, Fondo de Cultura Económica, 2009 p. 65.

sociedad supuestamente justa y ciega a las diferencias no solo es inhumana —**en la medida en que suprime las identidades**—, sino que también, en una forma sutil e inconsciente, resulta sumamente discriminatoria.<sup>40</sup>

De esa manera la normas que protegen la identidad individual y colectiva de los indígenas, se entienden a partir de considerar que las culturas indígenas deben ser protegidas y preservadas por el Estado, y que una de las principales y casi fundamental manera que tiene el Estado para responder a esas obligaciones fundamentales es a partir de reconocer y proteger su identidad cultural y étnica que es minoritaria y diferente del resto de los individuos de la sociedad.

Además, el respeto 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: “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 mismo 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>41</sup>

Como se precisó, **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 el reconocimiento de las culturas minoritarias e indígenas, se protege los valores constitucionales, reconociendo

---

<sup>40</sup> *Ibidem*, p. 72 y 73. Resaltado propio

<sup>41</sup> Will Kymlicka, *Ciudadanía Multicultural, una teoría liberal de los derechos de las minorías*, traducción Carmen Castells, Paidós, Barcelona, 1996, pp. 128 y 129.



precisamente la diferencia. Desde esta perspectiva, es obligación reconocer en los documentos de identidad, como la credencial de elector, el origen étnico de los individuos.

Ello es transversal al desarrollo de la democracia desde una perspectiva igualitaria e intercultural. La exigencia del derecho de igualdad, en la democracia implica que todos los ciudadanos puedan participar en la deliberación pública y reivindicar en esa deliberación el derecho a participar, principalmente de aquellos grupos de la sociedad que históricamente han estado relegados. Para contrarrestar esa exclusión es fundamental su reconocimiento. 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**”.<sup>42</sup>

Reconocer la pertenencia étnica de una persona en la credencial para votar tiene fundamento en las normas constitucionales y convencionales que obligan a una política estatal del reconocimiento y valoración de la diferencia.

### **B. Caso concreto**

En el caso, las personas integrantes del Concejo Municipal impugnan la sentencia de la Sala CDMX, por medio de la cual se confirmó la respuesta del INE, en la que se declaró la improcedencia de la solicitud para que en la credencial de elector se asiente como dato de identificación “Municipio indígena de Hueyapan”, como reconocimiento de su derecho colectivo como comunidad indígena.

---

<sup>42</sup> *Ibidem*, pp. 243 y ss.

## **SUP-REC-397/2023**

La Sala CDMX declaró infundados los agravios, al considerar que la determinación de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del INE estaba debidamente fundada y motivada, pues no existía sustento jurídico para modificar el nombre del municipio en las credenciales de elector. En el caso, el Decreto 2343, se publicó en el periódico oficial de Morelos *Tierra y Libertad*, por medio del cual se crea el municipio de Hueyapan, Morelos, conforme a lo establecido en el artículo 111 de la Constitución local; de tal forma que el nombre oficial del municipio es 'Hueyapan' y no uno diverso, con independencia de la calidad de indígena de la comunidad.

Asimismo, que la determinación de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del INE no vulneraba el derecho de identidad indígena, porque la calidad de indígena era una característica del municipio en cuestión, pero no presenta dicha denominación, así como que la credencial de elector es un documento cuya naturaleza y características son meramente electorales, la cual, aunque tenga una función como identificación, tiene como principal función la de garantizar el derecho al voto de la ciudadanía. Por lo tanto, dicha determinación no vulneraba el derecho a la identidad indígena.

Como lo adelanté, contrario a lo determinado por el criterio mayoritario, considero que el asunto implica un análisis necesario de cuestiones de constitucionalidad relacionado con las normas fundamentales que garantizan el derecho a la identidad colectiva de las comunidades indígenas, por lo que se actualiza el requisito especial de procedencia. Mi postura se sustenta en que el municipio de Hueyapan fue creado al cumplir con los requisitos legales necesarios para constituir un municipio indígena, conforme a lo establecido en el Título Décimo Primero de la Ley Orgánica para el Congreso local, así como que, desde dos mil doce, acredita su existencia indígena mediante su inclusión en el Catálogo de Comunidades Indígenas para el Estado Libre y Soberano de Morelos.

De esta manera, la revisión de lo sostenido por la Sala responsable respecto de la petición del Concejo Municipal permitiría establecer un



criterio en el que se analice y valore el derecho a la identidad de las comunidades indígenas, a raíz de la creación de un municipio indígena, por medio de la credencial de elector, con lo cual permitiría que esta Sala Superior evalúe el cumplimiento a las obligaciones constitucionales y convencionales que tienen las autoridades mexicanas en relación con las comunidades indígenas.

Además, se estima que el presente asunto se encuentra dotado de características inéditas que hacen que se actualice la importancia y trascendencia<sup>43</sup>, pues, aunque esta Sala Superior conoció los Juicios de la Ciudadanía SUP-JDC-84/2019 y su acumulado, este asunto tiene una característica relevante que no ha sido del análisis de esta Sala Superior, y que consiste en que quien solicita la inclusión de la identidad indígena proviene de una comunidad indígena así reconocida por las propias autoridades estatales y que organizan sus elecciones conforme con su propio sistema interno. Es decir, este caso es distinto porque está relacionado directamente con la credencialización para las elecciones en sistemas normativos internos.

De manera que el asunto permite dar un pronunciamiento sobre las garantías el derecho a la identidad de las comunidades indígenas como ejercicio de un derecho colectivo, en el que, además, se pudiera observar una discriminación por omisión en contra de dicha comunidad indígena. Por lo tanto, considero que el asunto cumple el requisito especial de procedencia, con base en la propia jurisprudencia que señala que el recurso de reconsideración es procedente cuando implica el desarrollo e

---

<sup>43</sup> Jurisprudencia 5/2019, de rubro **RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. ES PROCEDENTE PARA ANALIZAR ASUNTOS RELEVANTES Y TRASCENDENTES**, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Año 12, Número 23, 2019, páginas 21 y 22.

interpretación de un precepto constitucional mediante el cual se orienta la aplicación o no de normas secundarias.<sup>44</sup>

Ahora, en el fondo del asunto, considero que la pretensión de la parte recurrente es jurídicamente viable, pues el dato de “municipio indígena” garantiza el derecho a la identidad de las comunidades indígenas y la obligación de las autoridades mexicanas de adoptar las medidas necesarias y no discriminatorias.

En primer lugar, de la lectura del artículo 156 de la LEGIPE, se observa que la propia legislación establece que los datos señalados en el citado artículo **son enunciativos** —y no limitativos—, esto es, son los datos básicos que debe contener la credencial de elector.

Además, se razona que la ley no limita ni prohíbe la incorporación de datos adicionales. Sin embargo, esto no significa que cualquier dato pueda llegar a incluirse en la credencial de elector. Solo 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.

En términos del artículo 9 de la LEGIPE, la credencial para votar es un documento que se exige a los ciudadanos para que puedan **ejercer el derecho a votar** en las elecciones constitucionales. Por razones histórico-sociales, actualmente, la credencial para votar es un documento que, además de los fines electorales que cumple, también representa un documento de identidad con el que los ciudadanos cuentan, por lo que le resultan directamente aplicables las previsiones constitucionales y convencionales encaminadas a garantizar la identidad colectiva indígena.

---

<sup>44</sup> Jurisprudencia 26/2012, de la Sala Superior, de rubro **RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE SALAS REGIONALES EN LAS QUE SE INTERPRETEN DIRECTAMENTE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES**. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 11, 2012, páginas 24 y 25.



De ahí que la credencial de elector tenga una doble naturaleza como documento de identificación oficial y documento exigido para votar.

Sin embargo, que la función primaria de la credencial de elector sea de índole electoral, no descarta que en las condiciones actuales también sea exigible mediante ese documento tutelar el derecho a la identidad de todos los ciudadanos en general —y a la identidad indígena en lo particular—, 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.

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 un municipio indígena **deba aparecer en la credencial para votar** si así lo pide la parte interesada. Lo anterior, ya que *i)* 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, y *ii)* 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.

Por otra parte, conforme al artículo 41 de la Constitución General, y el artículo 44, párrafo 1, fracción ñ), de la LEGIPE, 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 ese sentido, el INE, al ser el órgano responsable de administrar los elementos de la credencial de elector y aprobar sus formatos, es la autoridad competente y directamente encargada de garantizar que dicha credencial **cumpla de forma eficaz con las dos funciones que legalmente tiene atribuidas.**

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. Asimismo, conforme a las obligaciones constitucionales y convencionales, el INE tiene atribuciones implícitas para administrar y modificar el formato de la credencial de elector para garantizar su obligación de reconocer la identidad indígena.

Ahora bien, en este caso particular el dato en la credencial de personas electoras tiene un impacto específico en cuanto al derecho a votar y ser votado, como derecho político-electoral<sup>45</sup> de las personas y comunidades indígenas, que se ejerce en dos ámbitos:<sup>46</sup>

- **Externo.** En elecciones federales (para la Presidencia de la República, diputaciones federales y senadurías), en las que votan<sup>47</sup> y son votados<sup>48</sup> a través del sistema de partidos, al igual que en las elecciones locales (gubernaturas, jefaturas de Gobierno, diputaciones locales, elección de autoridades municipales).

---

<sup>45</sup> Como ciudadanía mexicana, en términos de los artículos 34 y 35 de la Constitución federal, además de votar y ser votados, como derechos político-electorales también se les reconoce asociarse de forma pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, ejercer el derecho de petición, votar en las consultas populares. También se consideran como derechos fundamentales de carácter político-electoral la libertad de opinión y de expresión, el derecho de reunión y el de libre afiliación.

<sup>46</sup> Protocolo para Defensoras y Defensores, p. 34.

<sup>47</sup> El derecho de sufragio activo es un derecho individual de cada uno de los ciudadanos y ciudadanas que tienen capacidad para participar en una elección, o más exactamente, en cualquiera de las votaciones públicas que se celebren. La titularidad del derecho de sufragio activo corresponde, en principio, a todos los ciudadanos, sin discriminación alguna por razón de raza, sexo, religión o cualquier otra condición personal o social. Consultable en Aragón Manuel, "Derecho Electoral: Sufragio Activo y Pasivo, en *Extracted from Treatise on Compared Electoral Law of Latin America. International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2007*. p. 180. Consultable en: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/chapters/tratado-de-derecho-electoral-comparado-de-america-latina/tratado-de-derecho-electoral-comparado-de-america-latina-chapter-10.pdf>.

<sup>48</sup> El derecho de sufragio pasivo es el derecho individual a ser elegible y a presentarse como candidato o candidata en las elecciones para cargos públicos. *Ibidem*. p. 185.



- **Interno.** Es el caso de ciertas elecciones municipales, que pueden celebrarse bajo los sistemas normativos internos o a través del sistema de partidos, con participación previa de un mecanismo interno de la comunidad indígena.<sup>49</sup>

Conforme a lo anterior, la incorporación del dato de origen étnico a la credencial para votar o que pertenecen a un municipio indígena, con base en una autoadscripción, es un dato que es necesario y que tiene una finalidad útil en materia electoral desde la perspectiva interna. Específicamente en el caso concreto, tendría la utilidad de contar con una credencialización que sea culturalmente adecuada a las elecciones por el sistema normativo con el que puedan contar los municipios indígenas, y en concreto, respecto de la comunidad indígena involucrada en este asunto.

En consecuencia, considero que el efecto de la presente sentencia debió ser ordenar al INE que emitiera una nueva respuesta a la consulta solicitada por el Concejo Municipal, en la que se tomara en cuenta el derecho de las comunidades indígenas a su identidad individual y colectiva, y se determinaran las acciones tendientes a realizar el cambio solicitado.

A partir de todo lo razonado, estimo que se debe admitir la demanda, ya que cumple con el requisito especial de procedencia y, en el fondo del asunto, garantizar el derecho de la identidad indígena, por lo que formulo el presente **voto particular**, en los términos precisados.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firma electrónica certificada, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con

---

<sup>49</sup> La complejidad de la situación de las comunidades indígenas en el país deriva, en parte, de la ausencia de legislación especial a nivel estatal que reconozca sus derechos políticos. Por ello, es común la presencia de los sistemas mixtos, en los que, al tener que participar en las elecciones de las autoridades municipales a través del sistema de partidos, las comunidades eligen internamente a la persona que va a ser candidato del partido que los representará para las elecciones constitucionales. Ver Protocolo de Defensoras y Defensores, p. 34.

**SUP-REC-397/2023**

motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.