

VOTO PARTICULAR
SUP-JDC-84/2019 y SUP-JDC-103/2019 Acumulado.

Tema: Inclusión de la pertenencia a una comunidad indígena en la credencial para votar.

Consideraciones

Criterio mayoritario

Determinan que en la credencial de elector no debe incluirse el dato relativo a la identidad indígena por los motivos siguientes:

1. No se vulnera ningún derecho, porque en los términos en que se expidió la credencial de votar, se pueden ejercer los derechos político-electorales de los solicitantes.
2. El INE no tiene atribuciones para garantizar el derecho a la identidad indígena. 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.
3. La credencial de elector sólo debe contener los datos expresamente previstos en la legislación, sin incluir datos no verificados, en atención al principio de certeza.
4. La auto adscripción no puede partir de una manifestación "simplemente unilateral" sino que requiere la pertenencia a una cultura.
5. Para ejercer la identidad indígena no se requiere que la autoridad electoral la plasme en la credencial para votar, sin que implique que no se reconozca.
6. 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".
7. No es válido tutelar de forma diferenciada el derecho a la identidad en favor de las personas integrantes de pueblos y comunidades indígenas.

Consideran que la inclusión de identidad indígena puede generar consecuencias negativas como: a) Preconstruir la obtención de beneficios a quienes no tengan calidad indígena, b) Generar conflictos intercomunitarios en caso de que a diferencia del INE la comunidad no la reconociera; y, c) Generar que las autoridades exigieran una "certificación" de la identidad indígena para reconocerla en una persona.

Sentido del Voto

Revocar el acuerdo impugnado y ordenar al INE que emita 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, informarle la fecha tentativa de entrega de la credencial.

Consideraciones

- La decisión mayoritaria soslaya la perspectiva intercultural que involucra la tutela efectiva en sede jurisdiccional del derecho a la identidad y el reconocimiento de las personas indígenas.

- Dese del punto de vista jurídico el dato de pertenencia de una persona a un pueblo indígena puede aparecer en la credencial para votar si así lo solicita expresamente su titular.

- Es un elemento vinculado al derecho a la identidad en el documento electoral que cumple la función de identificación para trámites administrativos y el desempeño de la función electoral reconociendo la pluriculturalidad del pueblo mexicano y la necesidad de adecuaciones culturales.

- El INE es la autoridad competente para modificar el formato de credencial para votar, en atención a las atribuciones que le confiere la Constitución.

- En atención a lo establecido en la Constitución y a los instrumentos internacionales aplicables, el criterio para reconocer quién tiene calidad de integrante de un pueblo o comunidad indígena es la autoadscripción simple.

- La importancia de 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 porque:

- 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.

Conclusión: Se debe **revocar**, el acuerdo controvertido.

VOTO PARTICULAR CONJUNTO QUE FORMULAN LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS Y LOS MAGISTRADOS REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN Y FELIPE DE LA MATA PIZÑA, 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-103/2019¹.

I. Introducción y contexto del caso, II. Criterio mayoritario, III. Razones del disenso y IV. Propuesta de la minoría²

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 intercultural³ 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.

¹ 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.

² 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.

³ De conformidad con la tesis jurisprudencial 19/2018, de rubro: **JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL.**

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.

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 Electoral⁴ 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

⁴ En adelante INE.

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:

- 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 Indígenas⁵.

De ordenarse atender cuestiones en materia de identidad indígena, la Sala Superior estaría generando

⁵ En adelante INPI.

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”.

- 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 distinguir las 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.

JDC-84/2019 Y ACUMULADO

- 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**⁶, posteriormente señala que una de las razones que

⁶ Sentencia del juicio ciudadano SUP-JDC-84/2019 y acumulado, página 52.

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 autoadscripción⁷, ¿Por qué el INE tendría que verificar esa información?

- 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**⁸. Sin embargo, posteriormente indica que el INE **no es competente para conocer de ese tipo de solicitudes**, pues existen otras autoridades con atribuciones para ello⁹.

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 indígena¹⁰. También refiere que

⁷ 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.*

⁸ Sentencia del juicio ciudadano SUP-JDC-84/2019 y acumulado, páginas 29 a 51.

⁹ Sentencia del juicio ciudadano SUP-JDC-84/2019 y acumulado, páginas 57 a 59.

¹⁰ Sentencia del juicio ciudadano SUP-JDC-84/2019 y acumulado, página 48 a 50.

existen otras autoridades del Estado Mexicano con competencia para garantizar ese derecho, como por ejemplo el INPI¹¹.

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**¹².

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.

¹¹ Sentencia del juicio ciudadano SUP-JDC-84/2019 y acumulado, páginas 57 a 59.

¹² 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 que se podría incorporar en otros documentos o cuál sería el más idóneo, pues ello implica variar la litis y desconocer la pretensión.

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 correspondiente¹³.

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

¹³ 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 *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.

atención de las personas y comunidades indígenas¹⁴ 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.

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

¹⁴ Sentencia del juicio ciudadano SUP-JDC-84/2019 y acumulado, página 57, primer párrafo.

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 2º 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,¹⁵ 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

¹⁵ Consultable en: https://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/archivos/paginas/nueva_version_ProtocoloIndigenasDig.pdf.

SUP-JDC-84/2019 Y ACUMULADO

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.

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.¹⁶

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 invisibilizados¹⁷.

¹⁶ HRI/GEN/1/Rev.7 at 183, 1994, párr. 6.2.

¹⁷ 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.

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 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 subrogue 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.¹⁸

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.

¹⁸ 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>

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 certeza¹⁹. La credencial de elector sólo puede contener datos corroborados por el INE²⁰.

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.

¹⁹ Sentencia del juicio ciudadano SUP-JDC-84/2019 y acumulado, página 52, primer y segundo párrafos.

²⁰ 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 OIT²¹ establece que el criterio de reconocimiento fundamental aplicable a temas propios de los pueblos y comunidades indígenas **es precisamente la autoconciencia o auto adscripción**.

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.

²¹ 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*.

- b) Podría generar conflictos intercomunitarios, porque podría suceder que el INE reconociera la calidad indígena de una 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 elector²². 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 absoluto²³, lo que implica que no es posible

²² Sentencia del juicio ciudadano SUP-JDC-84/2019 y acumulado, página 56, cuarto y quinto párrafo).

²³ 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*.

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”²⁴. 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”²⁵.

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):

Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. 2ª Edición, Bogotá, 2012, páginas 665 y 668. Disponible en: <http://www.hchr.org.mx/documentos%5Clibros%5CLibroODonnell.pdf>).

²⁴ Sentencia del juicio ciudadano SUP-JDC-84/2019 y acumulado, página 42, tercer párrafo.

²⁵ 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”.²⁶ Una falta de reconocimiento o un mal reconocimiento puede constituir una forma de opresión.²⁷

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 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

²⁶ Taylor, Charles, “The politics of recognition”, en *Multiculturalism. Examining the politics of recognition*, Princeton, New Jersey, 1994, p. 25.

²⁷ *Loc. cit.*

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 proponen²⁸.

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.

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

²⁸ 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”**.

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 predominante²⁹.

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”³⁰. También ha sostenido que “resulta inaceptable cualquier aproximación esencialista (es decir, que crea que existen elementos que definen la esencia de lo indígena)”³¹.

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

²⁹ Sentencia T-52/17.

³⁰ Sentencia SU217/17.

³¹ Sentencia C-169/01.

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”³².

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.

En efecto, “la pertenencia cultural tiene un alto perfil social, puesto que afecta a la forma en que los demás nos perciben y nos

³² Ibidem P. 72 y 72. Resaltado propio

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”³³.

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. Para contrarrestar esa exclusión es fundamental su reconocimiento.³⁴

³³ Will Kymlicka, *Ciudadanía Multicultural, una teoría liberal de los derechos de las minorías*, traducción Carmen Castells, Paidós, Barcelona, 1996, pp. 128 y 129.

³⁴ 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.

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 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,³⁵ 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.³⁶

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

³⁵ 2ª. ed., SCJN, México, 2014, p. 13.

³⁶ *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.

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**³⁷, 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 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

³⁷ Resuelto el 14 de diciembre de 2017 por unanimidad de votos.

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**³⁸.

³⁸ 20 años de Padrón Electoral y la Credencial para Votar. Memoria Histórica. Instituto Federal Electoral 2010. p. 42.

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 pasaportes³⁹.

(énfasis añadido)

En efecto, 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 había sido emitida**, el artículo Cuarto Transitorio del Decreto que reformó y adicionó disposiciones de la Ley General de Población,

³⁹ SUP-RAP-109/2010.

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*⁴⁰ 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 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*⁴¹ la Corte-IDH atendió un caso donde

⁴⁰ Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006, párrafos 188 a 194 y 231.

⁴¹ Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012, párrafos 212 a 220.

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”.

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 2° constitucional en relación con el 1° 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**”⁴².

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

“...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

⁴² 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.

compatibles con los derechos humanos consagrados en la Convención...”⁴³.

(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 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

⁴³ 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.

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 acores 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 credencia 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 INE⁴⁴.

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.

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

⁴⁴ 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.

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 pudiera 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 reconocimiento⁴⁵.

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 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

⁴⁵ 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.

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 Derecho⁴⁶.

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”**.

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

⁴⁶ 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.

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.

SUP-JDC-84/2019 Y ACUMULADO

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.

