

INE/CG1499/2018

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBA LA ACTUALIZACIÓN DEL MODELO DE LA CREDENCIAL PARA VOTAR EN TERRITORIO NACIONAL Y DESDE EL EXTRANJERO

A N T E C E D E N T E S

- 1. Modificación del modelo de Credencial para Votar.** El 21 de noviembre de 2012, el Consejo General del otrora Instituto Federal Electoral aprobó, mediante Acuerdo CG732/2012, modificar el modelo de la Credencial para Votar.
- 2. Función de los códigos de barras bidimensionales del modelo de Credencial para Votar.** El 23 de octubre de 2013, el Consejo General del otrora Instituto Federal Electoral aprobó, mediante Acuerdo CG293/2013, la función de los códigos de barras bidimensionales en el modelo de Credencial para Votar aprobado mediante Acuerdo CG732/2012.
- 3. Incorporación de variantes mínimas al modelo de Credencial para Votar.** El 20 de noviembre de 2013, el Consejo General del otrora Instituto Federal Electoral aprobó, mediante Acuerdo CG360/2013, incorporar variantes mínimas al modelo de Credencial para Votar aprobado mediante Acuerdo CG732/2012.
- 4. Actualización del modelo de Credencial para Votar.** El 30 de mayo de 2014, este órgano superior de dirección determinó, mediante Acuerdo INE/CG36/2014, actualizar el modelo de la Credencial para Votar aprobado mediante Acuerdo CG732/2012.
- 5. Modelo de la Credencial para Votar desde el Extranjero.** El 14 de octubre de 2015, este Consejo General aprobó, mediante Acuerdo INE/CG875/2015, el modelo de la Credencial para Votar desde el Extranjero.

6. **Recomendación de la Comisión Nacional de Vigilancia.** El 13 de diciembre de 2018, la Comisión Nacional de Vigilancia recomendó a este Consejo General que apruebe la actualización del modelo de la Credencial para Votar en territorio nacional y desde el extranjero.
7. **Aprobación de la Comisión del Registro Federal de Electores.** El 17 de diciembre de 2018, en su cuarta sesión ordinaria, la Comisión del Registro Federal de Electores mediante Acuerdo INE/CRFE-05SO: 17/12/2018, aprobó someter a la consideración de este órgano superior de dirección, el Proyecto de Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba la actualización del modelo de la Credencial para Votar en territorio nacional y desde el extranjero.

C O N S I D E R A N D O S

PRIMERO. Competencia.

Este Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) es competente para aprobar la actualización del modelo de la Credencial para Votar en territorio nacional y desde el extranjero, conforme a lo previsto en los artículos 41, párrafo segundo, Base V, Apartado A, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM); 29; 30, párrafos 1, incisos a), c), d), e), f) y 2; 31, párrafo 1; 34, párrafo 1, inciso a); 35; 36; 44, párrafo 1, incisos ñ), gg) y jj); 131, párrafos 1 y 2; 156 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE); 4, párrafo 1, fracción I, apartado A, inciso a); 5, párrafo 1, inciso g) del Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral (Reglamento Interior); 24 del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

SEGUNDO. Razones jurídicas que sustentan la determinación.

Acorde a lo establecido en el artículo 1º, párrafo primero de la CPEUM, todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la propia Carta Magna y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la misma establece.

En términos del párrafo segundo de la disposición aludida, las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la CPEUM y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

El párrafo tercero del artículo referido, dispone que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

En ese contexto, el artículo 34 de la CPEUM establece que son ciudadanas y ciudadanos de la República, las mujeres y los varones que, teniendo la calidad de mexicanos, hayan cumplido 18 años y tengan un modo honesto de vivir.

Asimismo, el artículo 35, fracciones I y II de la CPEUM dispone que son derechos de las ciudadanas y los ciudadanos, entre otros, votar en las elecciones populares y poder ser votados para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley.

Adicionalmente, el artículo 36, fracción I de la CPEUM, en relación con el artículo 130, párrafo 1 de la LGIPE, mandata que es obligación de las ciudadanas y los ciudadanos de la República, inscribirse en el Registro Federal de Electores.

Bajo esa arista, el artículo 41, párrafo segundo, Base V, Apartado A, párrafo primero de la CPEUM establece que el INE es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los Partidos Políticos Nacionales y la ciudadanía, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores.

A su vez, la citada disposición constitucional determina en el Apartado B, inciso a), párrafo 3, en relación con el artículo 32, párrafo 1, inciso a), fracción III de la LGIPE que, para los Procesos Electorales Federales y Locales, corresponde al INE, el Padrón Electoral y la Lista Nominal de Electores.

Por su parte, el artículo 133 de la CPEUM mandata que la propia Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.

En consecuencia, los tratados internacionales tienen fuerza de ley y son de observancia obligatoria porque forman parte de nuestro sistema jurídico, en esa medida, deben ser cumplidos y aplicados a todos quienes se encuentren bajo su tutela.

Entre las disposiciones particulares localizadas en instrumentos internacionales en los que el Estado Mexicano es parte y que se vinculan con el derecho a votar y ser votado, el artículo 21, párrafo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos indica que la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

El artículo 23, párrafo primero, inciso b) de la Convención Interamericana sobre los Derechos Humanos prevé que todos los ciudadanos deben gozar de los derechos y oportunidades de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libertad del voto.

Acorde a lo previsto por el artículo 2, párrafos 1 y 2 del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles, los estados parte se comprometen a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el dicho Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social; así también, a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del Pacto referido, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.

Por otra parte, el artículo 30, párrafo 1, incisos a), c), d), e) y f) de la LGIPE señala que son fines del INE contribuir al desarrollo de la vida democrática; integrar el Registro Federal de Electores; asegurar a la ciudadanía el ejercicio de sus derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones; garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones, así como ejercer las funciones que la CPEUM le otorga en los Procesos Electorales Locales, y velar por la autenticidad y efectividad del sufragio.

Con base en el artículo 44, párrafo 1, inciso ñ) de la LGIPE, este Consejo General tiene la atribución de aprobar los modelos de las Credenciales para Votar que se expidan en el territorio nacional, así como en el extranjero.

Tampoco debe perderse de vista que, con fundamento en el artículo 54, párrafo 1, incisos b), c), d) y ñ) de la LGIPE, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores (DERFE) tiene, entre otras atribuciones, la de formar, revisar, y actualizar el Padrón Electoral, así como expedir la Credencial para Votar, conforme al procedimiento establecido en el Libro Cuarto de la propia ley y las demás que le confiera ésta.

Conforme el artículo 126, párrafos 1 y 2 de la LGIPE, el INE prestará por conducto de la DERFE y de sus Vocalías en las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas, los servicios inherentes al Registro Federal de Electores, mismo que es de carácter permanente, de interés público y tiene por objeto cumplir con lo previsto en el artículo 41 de la CPEUM sobre el Padrón Electoral.

Por su parte, el artículo 127, párrafo 1 de la LGIPE establece que el Registro Federal de Electores será el encargado de mantener actualizado el Padrón Electoral.

Asimismo, el artículo 128 de la LGIPE estipula que en el Padrón Electoral constará la información básica de las mujeres y los varones mexicanos, mayores de 18 años que han presentado la solicitud a que se refiere el párrafo 1 del artículo 135 de esa ley, agrupados en dos secciones, la de ciudadanos residentes en México y la de ciudadanos residentes en el extranjero.

El artículo 130 de la LGIPE ordena que las ciudadanas y los ciudadanos están obligados a inscribirse en el Registro Federal de Electores y a informar a éste de su cambio de domicilio dentro de los treinta días siguientes a que ello ocurra; asimismo, las ciudadanas y los ciudadanos participarán en la

formación y actualización del Padrón Electoral en los términos de las normas reglamentarias correspondientes.

Igualmente, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 131, párrafos 1 y 2 de la LGIPE, el INE debe incluir a las ciudadanas y a los ciudadanos en el Registro Federal de Electores y expedirles la Credencial para Votar, toda vez que éste es el documento indispensable para que la ciudadanía pueda ejercer su derecho de voto.

Así, el artículo 136, párrafo 1 de la LGIPE mandata que las ciudadanas y los ciudadanos tendrán la obligación de acudir a las oficinas o módulos que determine el INE, a fin de solicitar y obtener su Credencial para Votar.

En términos del artículo 137, párrafos 1 y 2 de LGIPE, una vez llevado a cabo el procedimiento referido en el Libro Cuarto de la misma ley, se procederá a formar las Listas Nominales de Electores con los nombres de aquellas ciudadanas y ciudadanos a quienes se les haya entregado su Credencial para Votar. Los listados se formularán por Distritos y por secciones electorales.

Acorde a lo dispuesto en el artículo 156, párrafos 1 y 2 de la LGIPE, la Credencial para Votar deberá contener, cuando menos, los siguientes datos de la o del elector:

- a) Entidad federativa, municipio y localidad que corresponden al domicilio. En caso de las ciudadanas y los ciudadanos residentes en el extranjero, el país en el que residen y la entidad federativa de su lugar de nacimiento. Aquellas y 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 la ciudadana o el ciudadano. En el caso de las ciudadanas y 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 de la o del elector;
- h) Clave de registro, y
- i) Clave Única del Registro de Población.

Además, tendrá:

- a) Espacios necesarios para marcar año y elección de que se trate;
- b) Firma impresa del Secretario Ejecutivo del INE;
- c) Año de emisión;
- d) Año en el que expira su vigencia, y
- e) En el caso de la que se expida a la ciudadana o al ciudadano residente en el extranjero, la leyenda “Para Votar desde el Extranjero”.

El párrafo 4 de dicho precepto legal señala que en lo relativo al domicilio, la ciudadanía podrá optar entre solicitar que aparezca visible en el formato de su Credencial para Votar o de manera oculta, conforme a los mecanismos que determine este Consejo General.

El párrafo 5 de la disposición legal anteriormente aludida señala que la Credencial para Votar tendrá una vigencia de diez años, contados a partir del año de su emisión, a cuyo término la ciudadana o el ciudadano deberá solicitar una nueva credencial.

Por su parte, el artículo 330, párrafo 1, inciso a) de la LGIPE prevé que en el ejercicio del voto de las ciudadanas y los ciudadanos que residan en el extranjero, además de los que fija el artículo 34 de la CPEUM y los señalados en el párrafo 1 del artículo 9 de esa misma ley, deberán, entre otros aspectos más, solicitar a la DERFE, cumpliendo los requisitos a través de los medios que apruebe el Consejo General, su inscripción en el Padrón Electoral y en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero.

El artículo 333, párrafo 1 de la LGIPE alude que las Listas Nominales de Electores Residentes en el Extranjero son las relaciones elaboradas por la DERFE que contienen el nombre de las personas incluidas en el Padrón Electoral que cuentan con su Credencial para Votar, que residen en el extranjero y que solicitan su inscripción en dichas listas.

De igual manera, el artículo 334, párrafo 1 de la LGIPE, mandata que a partir del 1º de septiembre y hasta al 15 de diciembre del año previo al de la elección presidencial, la DERFE pondrá a disposición de las y los interesados los formatos de solicitud de inscripción en el Padrón Electoral y en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero, en los sitios que acuerde la Junta General Ejecutiva del INE, por vía electrónica o a través de los medios que determine esa misma.

El párrafo 4 del artículo en comento, describe que las mexicanas y los mexicanos residentes en el extranjero podrán tramitar su Credencial para Votar, debiendo cumplir con los requisitos señalados en el artículo 136 de esa misma ley.

Asimismo, el párrafo 5 del propio artículo expone que la DERFE establecerá en las embajadas o en los consulados de México en el extranjero, los mecanismos necesarios para el trámite de credencialización. El INE celebrará con la Secretaría de Relaciones Exteriores los acuerdos correspondientes.

El párrafo 6 del multicitado artículo refiere que, para efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior, se abrirá un plazo de noventa días para el trámite de credencialización que el INE determinará para cada Proceso Electoral antes de que inicie el plazo de incorporación a la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero a que se refiere el párrafo 1 de ese mismo artículo.

Por otra parte, el artículo 5, párrafo 1, inciso g) del Reglamento Interior establece, entre las atribuciones de este Consejo General, la relativa a la aprobación del modelo de la Credencial para Votar.

En este sentido, el artículo 45, párrafo 1, inciso m) del Reglamento Interior establece la atribución que tiene la DERFE para emitir los procedimientos tendentes a definir los mecanismos para la expedición y entrega de la Credencial para Votar, incluyendo a las mexicanas y a los mexicanos residentes en el extranjero que hayan solicitado su inscripción al Padrón Electoral.

Por lo anteriormente señalado, este Consejo General tiene las atribuciones legales y reglamentarias para aprobar la actualización del modelo de la Credencial para Votar en territorio nacional y desde el extranjero.

TERCERO. Motivos para aprobar la actualización del modelo de la Credencial para Votar en territorio nacional y desde el extranjero.

Dada la importancia que cobra la Credencial para Votar en la vida cotidiana de la ciudadanía como instrumento para votar y como documento oficial de identificación, el INE reconoce la obligación de salvaguardar la integridad de sus datos, de tal manera que resulta necesario considerar la adecuación de sus elementos con la finalidad de robustecerla contra riesgos de falsificación, alteración, duplicación, diversificación y simulación; por lo anterior, este Instituto se encuentra en constante observancia a los avances tecnológicos que permitan mejorar los mecanismos y controles de seguridad necesarios para cumplir con dicha obligación.

Es así, que el modelo de la Credencial para Votar se ha venido actualizando, contribuyendo a mejorar la seguridad en el tratamiento y protección de los datos personales que contiene y permite atender los estándares internacionales de los documentos de identificación, logrando que este instrumento electoral continúe siendo un documento seguro y confiable.

Ahora bien, producto de una investigación de mercado realizada por la DERFE para actualizar el modelo actual de la Credencial para Votar en territorio nacional y desde el extranjero, se identificaron diversas alternativas tecnológicas que permiten tener una visión amplia de las posibilidades a considerar, en particular a los elementos que la conforman.

Ante ello, las modificaciones que se proponen al modelo de la Credencial para Votar servirán de base para tener un instrumento con los elementos de información estrictamente necesarios que cumplan con la función del mismo, tanto como instrumento para votar y como documento oficial de identificación, sin dejar de atender lo establecido en el artículo 156 de la LGIPE.

Asimismo, como parte de la actualización del modelo de la Credencial para Votar en territorio nacional y desde el extranjero se incorporan elementos tecnológicos recientes, como es el caso de los códigos bidimensionales QR de alta densidad, que brindan un control de información acotada y pública para

tener la posibilidad de verificar la autenticidad de la credencial y los datos asentados en ella.

Una de las nuevas ventajas relacionadas con la inclusión de códigos bidimensionales QR de alta densidad en la Credencial para Votar, es la posibilidad de encriptar diversos datos personales de sus titulares y así contar únicamente con los datos idóneos, necesarios, proporcionales y útiles de manera visible en dicho instrumento electoral, a fin de garantizar sus propias finalidades constitucionales, es decir, como instrumento para votar y como medio de identificación.

Al respecto, conviene mencionar que el artículo 156, párrafos 1, incisos a), e), g) y 2, inciso e) de la LGIPE establece que entre los datos mínimos que debe contener la Credencial para Votar se encuentran la entidad, el municipio, la localidad, el sexo, la huella digital y, para el caso de las credenciales que se expidan en el extranjero, la leyenda “Para Votar desde el Extranjero”.

Sobre este punto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) se ha pronunciado, al resolver los recursos de apelación SUP-RAP-525/2012 y SUP-RAP-182/2013, en el sentido de que, si bien el artículo 200, párrafo 1 del entonces vigente Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que es correlativo con el artículo 156 de LGIPE, se limitaba a señalar que la Credencial para Votar debería contener, entre otros elementos de información, el del domicilio, no especificaba o precisaba la forma en que éste debería incorporarse.

Además, la misma Sala Superior coincidió, en lo sustancial, con esta autoridad electoral en el sentido de que si bien para la función electoral se deben recabar los datos completos de ciudadanas y ciudadanos para ubicar su residencia dentro de un Distrito y una sección determinados en la Lista Nominal de Electores, no era necesario que apareciera la calle y números exterior e interior del domicilio de modo visible en la credencial puesto que, durante la Jornada Electoral, las ciudadanas y los ciudadanos deben sólo acreditar su identidad —mostrando los datos de identidad: fotografía, nombre y apellidos, edad— frente a las y los funcionarios de casilla y comprobar que están en la Lista Nominal de Electores. Asimismo, deben comprobar que la casilla es la que les corresponde, lo que se logra identificando el registro en la Lista Nominal de Electores y para ubicar la casilla se requiere sólo el número de sección que aparece en la credencial (artículos 175 y 264 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales).

Siendo un principio de derecho “en donde la ley no distingue no cabe distinguir” y tomando en consideración que los elementos de la Credencial para Votar deben estar encaminados tan solo a la consecución de sus fines constitucionalmente válidos, tanto como instrumento para votar y como documento oficial de identificación, con base en el criterio de la Sala Superior del TEPJF anteriormente citado, resulta adecuado que la huella digital, la entidad, el municipio y la localidad de la o el titular queden integrados en los códigos bidimensionales QR de alta densidad al reverso de dicho instrumento electoral, puesto que para identificarse y votar en las elecciones que correspondan, basta que las ciudadanas y los ciudadanos acrediten su identidad con los datos relativos a la fotografía, nombre, apellidos y fecha de nacimiento, con lo cual apareciendo éstos de forma visible en el anverso de la credencial, quedarán garantizados tales derechos.

Ahora bien, con relación al dato de sexo, se considera oportuno que éste sea integrado al código bidimensional QR de alta densidad en el reverso de la credencial por las mismas razones expuestas con antelación y, de manera opcional, si es deseo de la ciudadana o el ciudadano, se podrá incluir de forma visible en el anverso de la misma.

En este punto resulta conveniente señalar que, en conjunto con las Organizaciones de la Sociedad Civil y personas que trabajan por la garantía y respeto de los derechos humanos de las personas trans, en respuesta a sus demandas y en cumplimiento a nuestras obligaciones como autoridad, desde el INE se han impulsado diversas acciones para asegurar el ejercicio de los derechos político-electorales de las personas trans, entre ellas, el Protocolo para adoptar las medidas tendientes a garantizar a las personas trans el ejercicio del voto en igualdad de condiciones y sin discriminación en todos los tipos de elección y mecanismos de participación ciudadana, así como una campaña para invitar a esta población a que cambien la fotografía de su Credencial para Votar con la finalidad de que sea acorde con su identidad y expresión de género.

En concordancia con lo anterior, resulta necesario reiterar el criterio sostenido por la Sala Superior del TEPJF, tanto en el SUP-RAP-182/2013 como en el SUP-RAP-525/2012, respecto de las facultades que tiene el INE, antes Instituto Federal Electoral, para interpretar las leyes respecto de la modalidad de inclusión de datos que no resultan esenciales para la identificación de una persona (fotografía, nombre y apellidos, edad):

Es perfectamente legítimo que la autoridad administrativa, en el ejercicio de su competencia, interprete la Legislación Electoral de la forma en que considere la protección más amplia de los derechos fundamentales, entre ellos, el derecho a la protección de los datos personales contenidos en la credencial para votar.

Acorde con el nuevo entorno normativo que traza el artículo 1° de la Constitución Federal, todas las autoridades administrativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, deben interpretar los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales, de manera que más beneficien a las personas.

Asimismo, la Sala Superior del TEPJF determinó que, si bien es cierto que la ciudadanía, así como las instituciones públicas y privadas suelen utilizar la Credencial para Votar para realizar diversos trámites, ese no es un fin constitucionalmente válido de la misma y por lo tanto no puede justificar la limitación de un derecho fundamental como el de la protección de datos personales sin consulta previa.

En este sentido, aunado a la protección de datos personales, el dato referente al sexo se encuentra ligado con el derecho a la intimidad, la vida privada y al libre desarrollo de la personalidad, por lo tanto, las personas tienen el derecho de decidir ocultar esta información, máxime cuando no aporta ningún elemento adicional para acreditar su identidad.

En este momento el INE cuenta con las herramientas para revertir una situación de discriminación a través de la cual se imponen barreras para la garantía del derecho a la identidad, libre desarrollo de la personalidad y protección de datos personales, y se reproduce y perpetúa la discriminación histórica y estructural que han sufrido las personas trans. Es por ello que esta medida resulta adecuada y acorde con la realidad social y tecnológica en la que nos encontramos.

El incorporar de manera visible del dato referente al sexo en la Credencial para Votar, en todos los casos, sin consultar a la o el titular de la credencial, podría resultar en discriminación indirecta en su perjuicio; a pesar de que parece ser una medida neutral existen ciertos factores, como la identidad de género, que finalmente provocan un trato diferenciado e injustificado hacia un sector poblacional.

Lo anterior, tal como lo estableció la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en la Tesis Aislada de rubro: "DISCRIMINACIÓN INDIRECTA O NO

EXPLÍCITA. SU DETERMINACIÓN REQUIERE EL ANÁLISIS DE FACTORES CONTEXTUALES Y ESTRUCTURALES”, y que se cita a continuación:

Época: Décima Época
Registro: 2017989
Instancia: Primera Sala
Tipo de Tesis: Aislada
Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación
Libro 58, Septiembre de 2018, Tomo I
Materia(s): Constitucional
Tesis: 1a. CXXI/2018 (10a.)
Página: 841

El parámetro de regularidad constitucional del derecho a la igualdad y a la no discriminación reconoce que esta última ocurre no sólo cuando las normas, las políticas, las prácticas y los programas invocan explícitamente un factor prohibido de discriminación –categoría sospechosa–, sino también cuando éstas son aparentemente neutras, pero el resultado de su contenido o aplicación genera un impacto desproporcionado en personas o grupos en situación de desventaja histórica, sin que exista para ello una justificación objetiva y razonable. Ahora bien, para poder establecer que una norma o política pública que no contempla una distinción, restricción o exclusión explícita sí genera un efecto discriminatorio en una persona, por el lugar que ocupa en el orden social o al pertenecer a determinado grupo social –con el consecuente menoscabo o anulación del reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos o libertades fundamentales–, es necesario introducir factores contextuales o estructurales en el análisis de la discriminación, ubicándose entre estos factores las relaciones de subordinación en torno al género, la identidad sexo-genérica, la orientación sexual, la clase o la pertenencia étnica; las prácticas sociales y culturales que asignan distinto valor a ciertas actividades en tanto son realizadas por grupos históricamente desaventajados, y las condiciones socioeconómicas. Estos factores pueden condicionar que una ley o política pública –aunque se encuentre expresada en términos neutrales y sin incluir una distinción o restricción explícita basada en el sexo, el género, la orientación sexual, la raza, la pertenencia étnica, entre otros– finalmente provoque una diferencia de trato irrazonable, injusta o injustificable de acuerdo con la situación que ocupen las personas dentro de la estructura social.

La SCJN, a través de la tesis aislada de rubro “REASIGNACIÓN SEXUAL. PREEMINENCIA DEL SEXO PSICOSOCIAL FRENTE AL MORFOLÓGICO PARA RESPETAR A PLENITUD LOS DERECHOS DE IDENTIDAD SEXUAL Y DE GÉNERO DE UNA PERSONA TRANSEXUAL”, ha considerado que debe darse al género un carácter preeminente respecto al sexo, a fin de respetar plenamente los derechos de identidad sexual y de género, porque son aspectos que definen tanto la visión que la persona tiene frente a sí misma como su proyección ante la sociedad:

Época: Novena Época
Registro: 165693
Instancia: Pleno
Tipo de Tesis: Aislada
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo XXX, Diciembre de 2009
Materia(s): Civil
Tesis: P. LXXI/2009
Página: 20

REASIGNACIÓN SEXUAL. PREEMINENCIA DEL SEXO PSICOSOCIAL FRENTE AL MORFOLÓGICO PARA RESPETAR A PLENITUD LOS DERECHOS DE IDENTIDAD SEXUAL Y DE GÉNERO DE UNA PERSONA TRANSEXUAL. Ante los factores objetivos y subjetivos que definen a una persona, se advierte que tratándose de su identidad sexual y de género, se presenta en la realidad una prelación o preeminencia del factor subjetivo (sentimientos, proyecciones, ideales), sobre sus caracteres físicos o morfológicos (factor objetivo), de manera que derivado de la compleja naturaleza humana, que lleva a cada individuo a desarrollar su propia personalidad con base en la visión particular que respecto de sí mismo tenga, debe darse un carácter preeminente al sexo psicosocial frente al morfológico, a fin de respetar plenamente los derechos de identidad sexual y de género de una persona transexual, al ser aspectos que, en mayor medida, definen tanto la visión que la persona tiene frente a sí misma como su proyección ante la sociedad.

En ese sentido, la Sala Superior del TEPJF también se pronunció a través del SUP-JDC-304/2018, en el cual manifestó que en materia del cumplimiento del principio de paridad de género, las autoridades no pueden ni deben verificar el sexo de las personas, sino que lo que se debe tomar en cuenta es el género al que se autoadscriban:

Ni la autoridad electoral local ni alguna otra del Estado Mexicano se encuentran legitimadas para verificar, a través de un procedimiento, la adscripción sexogenérica de una persona.

Así, partiendo de que la identidad sexo-genérica de las personas es una de las manifestaciones fundamentales de la libertad de conciencia, del derecho a la vida privada y del libre desarrollo de la personalidad, la tesis de la que parte esta Sala Superior es que la autoadscripción es el único elemento para determinar la identidad de las personas y el Estado no puede cuestionarla ni solicitar prueba alguna al respecto.

Este órgano jurisdiccional considera que la manifestación de pertenencia a un género es suficiente para justificar la autoadscripción de una persona. Por lo que,

bajo un principio de buena fe y presunción de la condición, la autoridad electoral debe llevar a cabo el registro conforme a la autoadscripción manifiesta.

Se considera lo anterior, porque si bien es cierto que el Estado Mexicano se encuentra obligado a facilitar el acceso no solo a la justicia sino a condiciones dignas de vida que permita el ejercicio pleno de sus derechos y, entre ellos, los derechos político- electorales, el Estado se encuentra obligado a preservar los principios constitucionales que rigen en la renovación de los órganos de representación nacional, y, de manera particular, el principio de paridad de género.

En este sentido, se considera que el Estado debe garantizar que los lugares sean ocupados por personas que de forma auténtica se autoadscriban a tal condición, pues ello es lo que fortalece la irradiación del principio de representatividad y composición pluricultural.

En esa medida, la autoadscripción de una persona resulta suficiente para que la autoridad administrativa electoral la registre como persona postulada a un cargo de elección popular dentro del segmento previsto para el género en el que se auto percibe.

Por las consideraciones expuestas, este Consejo General estima conveniente aprobar que el dato de sexo sea integrado en el código bidimensional QR de alta densidad al reverso de la Credencial para Votar y, solo en caso de que su titular acepte, ser incorporado de manera visible en el anverso del referido instrumento electoral, asegurando con ello el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 156 de la LGIPE pero, sobre todo, generando acciones afirmativas que favorezcan a las personas trans y que eviten actos discriminatorios en su contra.

Por último, es conveniente mencionar que el INE ha recibido solicitudes recurrentes por parte de ciudadanas y ciudadanos mexicanos que residen en el extranjero, en el sentido de que no aparezca en la Credencial para Votar que se expide fuera del país, la leyenda “Desde el Extranjero”, refiriendo que se les ha restringido su derecho de identificación, pues al presentar ese instrumento electoral en algunas instituciones se les ha negado su aceptación en la realización de determinados trámites.

En esa tesitura, en atención a lo dispuesto en el artículo 1° de la CPEUM, que consagra el principio *pro persona*, deberá favorecerse en todo tiempo a las personas, buscando la protección más amplia de sus derechos; en tanto, en su párrafo tercero dispone la obligación de las autoridades, en el ámbito de sus competencias, promover, respetar, proteger y garantizar los derechos

humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Asimismo, el propio artículo 1° establece en su párrafo quinto que en nuestro país queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

De esta manera, es necesario aplicar medidas que iguallen las condiciones de nuestros connacionales que viven en el extranjero frente a quienes residen en territorio nacional, para lo cual, es importante resaltar que la Sala Superior del TEPJF emitió la Jurisprudencia 11/2015, bajo los rubros y contenido siguientes:

ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES.- De la interpretación sistemática y funcional de lo establecido en los artículos 1°, párrafo quinto; 4°, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, párrafo 1 y 24, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1 y 4, párrafo 1, de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer; 1, 2, 4 y 5, fracción I, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación; 1, 2, 3, párrafo primero; y 5, fracción I, de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; así como de los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer; se colige la obligación del Estado mexicano de establecer acciones afirmativas en tanto constituyen medidas temporales, razonables, proporcionales y objetivas orientadas a la igualdad material. En consecuencia, los elementos fundamentales de las acciones afirmativas, son: a) Objeto y fin. Hacer realidad la igualdad material y, por tanto, compensar o remediar una situación de injusticia, desventaja o discriminación; alcanzar una representación o un nivel de participación equilibrada, así como establecer las condiciones mínimas para que las personas puedan partir de un mismo punto de arranque y desplegar sus atributos y capacidades. b) Destinatarias. Personas y grupos en situación de vulnerabilidad, desventaja y/o discriminación para gozar y ejercer efectivamente sus derechos, y c) Conducta exigible. Abarca una amplia gama de instrumentos, políticas y prácticas de índole legislativa, ejecutiva, administrativa y reglamentaria. La elección de una acción dependerá del contexto en que se aplique y del objetivo a lograr. La figura más conocida de las acciones afirmativas son las políticas de cuotas o cupos.

Como puede observarse, las acciones afirmativas constituyen una medida compensatoria para grupos que se encuentran en desventaja como es el caso

de nuestros connacionales que residen en el extranjero, que tienen como propósito revertir escenarios de desigualdad que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos y con ello garantizar un plano de igualdad sustancial en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades de que disponen los sectores sociales. Se trata de una medida proporcional razonable y objetiva que permite a la vez el cumplimiento del principio de certeza electoral.

Por tanto, es menester de esta autoridad electoral establecer directrices y orientar las acciones conducentes a garantizar que, para identificarse y ejercer el derecho del voto, las ciudadanas y los ciudadanos que vivan en territorio nacional o en el extranjero puedan hacer uso de su Credencial para Votar en igualdad de condiciones y sin discriminación alguna.

Es por ello que se estima conveniente omitir la leyenda “Desde el Extranjero” para las Credenciales para Votar que se expidan en el extranjero y, de igual manera, sea integrada al código bidimensional QR de alta densidad en el reverso de la credencial, como elemento de control por parte de esta autoridad electoral y, con ello, se asegure a las ciudadanas y los ciudadanos que son titulares de las mismas su uso como instrumento para votar desde el extranjero y puedan utilizarla como medio de identificación tanto dentro como fuera del territorio nacional.

En virtud de los argumentos manifestados, a continuación se describen las características de los elementos que deberán contener estos instrumentos electorales:

A. Credencial para Votar en territorio nacional.

Respecto del modelo de Credencial para Votar en territorio nacional, se identificó conveniente mantener como material central el sustrato “Teslin” u otro material que proporcione las mismas o mejores características, y cuya durabilidad deberá ser como mínimo 10 años; así como el poliéster “Mylar” u otro similar que cumpla con las características de recubrimiento para el laminado del documento.

En lo concerniente a los elementos de seguridad de este modelo de credencial, se consideran al menos los siguientes para su conformación:

- a) Recuadros con microtexto;

- b) Elemento Ópticamente Variable (OVD);
- c) Incorporación de tintas de seguridad visible e invisibles;
- d) Diseño de seguridad de alta resolución, y
- e) Elemento táctil.

Sobre la distribución y tamaño de los datos, se incrementa el número de caracteres para los nombres y apellidos de sus titulares de 32 a 50; ello, en aras de maximizar el derecho de identificación de la ciudadanía, toda vez que se han presentado diversos casos en que el número de caracteres de los nombres y apellidos de las y los solicitantes excede los 32 elementos.

También se reubica la firma de la o del titular en el anverso de la credencial; se eliminan los datos repetidos del domicilio como el estado, municipio y localidad; se resalta el elemento referente a la sección; se reubica la huella dactilar y se establece una nueva distribución de la información, con la finalidad de facilitar la visibilidad de los datos con mayor uso del documento por la ciudadanía.

En cuanto a los elementos de control y lectura rápida, se cambia la denominación del código identificador OCR por el de "Sección + ID" de la ciudadana o el ciudadano, el cual consiste en un número consecutivo designado a cada uno de sus titulares con fines de identificación.

De igual manera, se incorporan códigos de barras tradicionales, así como códigos bidimensionales QR de alta densidad para el almacenamiento y acceso rápido, con la finalidad de brindar un control de información acotada y pública, y así tener la posibilidad de verificar la autenticidad de la Credencial para Votar.

Además, el código bidimensional QR de alta densidad permitirá almacenar datos de forma comprimida y encriptada.

De esta manera, con la actualización del modelo de la Credencial para Votar en territorio nacional, este Instituto y la propia ciudadanía podrán

contar con elementos necesarios para corroborar la autenticidad del referido instrumento electoral.

B. Credencial para Votar desde el Extranjero.

Respecto de la fabricación de la Credencial para Votar desde el Extranjero, al igual que la expedida en territorio nacional, se mantiene el uso del sustrato “Teslin”, así como el poliéster “Mylar” para el laminado del documento.

Ahora bien, como se ha mencionado, resulta pertinente omitir la leyenda “Desde el Extranjero” e integrarse ésta al código bidimensional QR de alta densidad en el reverso de la credencial.

Para los elementos de seguridad, se consideran al menos los siguientes para su conformación:

- a) Recuadros con microtexto;
- b) Elemento Ópticamente Variable (OVD);
- c) Incorporación de tintas de seguridad visible e invisibles;
- d) Diseño de seguridad de alta resolución, y
- e) Elemento táctil.

En lo concerniente a la distribución y tamaño de los datos, se incrementa el número de caracteres para los nombres y apellidos de sus titulares, de 32 a 50; igualmente, en aras de maximizar el derecho de identificación de la ciudadanía residente en el extranjero, toda vez que se han presentado casos que el número de caracteres de los nombres y apellidos de las y los solicitantes excede los 32 elementos.

También se reubica la firma de la o del titular en el anverso de la credencial; se eliminan los datos repetidos del domicilio como el estado, municipio y localidad; se resalta el apartado referente a la sección; se reubica la huella dactilar y se establece una nueva distribución de los datos, con la finalidad de facilitar la visibilidad de los datos con mayor uso del documento por la ciudadanía residente en el extranjero.

En cuanto a los elementos de control y lectura rápida, se cambia la denominación del código identificador OCR por el de “Sección + ID” de la ciudadana o el ciudadano residente en el extranjero, el cual consiste en un número consecutivo designado a cada uno de sus titulares con fines de identificación.

Asimismo, se incorporan códigos de barras tradicionales y códigos bidimensionales QR de alta densidad para el almacenamiento y acceso rápido, con la finalidad de brindar un control de información acotada y pública, para tener la posibilidad de verificar la autenticidad de la Credencial para Votar desde el Extranjero.

De igual manera, el código bidimensional QR de alta densidad permitirá almacenar datos de forma comprimida y encriptada.

En consecuencia, con la actualización del modelo de la Credencial para Votar desde el Extranjero, se logra contar con elementos que corroboren la autenticidad del instrumento electoral referido.

Por otra parte, se estima conveniente que la DERFE presente a este Consejo General, por conducto de la Comisión del Registro Federal de Electores (CRFE), con el conocimiento y opinión de la Comisión Nacional de Vigilancia (CNV), la propuesta sobre el uso, funcionalidad y verificación de la información que contengan los códigos bidimensionales QR de alta densidad que forman parte de los elementos del modelo de Credencial para Votar en territorio nacional y desde el extranjero.

Asimismo, resulta necesario instruir a la DERFE para que, de requerirse realizar ajustes que no impliquen alguna modificación de fondo al modelo de la Credencial para Votar en territorio nacional y desde el Extranjero, éstos sean determinados por la citada Dirección Ejecutiva, con la opinión de la CNV, para la presentación y aprobación de la CRFE.

Con base en las consideraciones expuestas, este Consejo General puede aprobar la actualización del modelo de la Credencial para Votar en territorio nacional y desde el extranjero.

Es importante resaltar que la Comisión Nacional de Vigilancia, por tratarse del órgano de vigilancia de los trabajos relativos al Padrón Electoral, la Lista Nominal de Electores y la Credencial para Votar, en donde convergen las representaciones de los partidos políticos y la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, recomendó a este órgano superior de dirección aprobar la actualización del modelo de la Credencial para Votar en territorio nacional y desde el extranjero, cuyos motivos para aprobar se expusieron en los considerandos del presente Acuerdo.

De ser el caso que este Consejo General apruebe el presente Acuerdo y a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 43; 45, párrafo 1, inciso o), y 46, párrafo 1, inciso k) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, este órgano superior de dirección considera conveniente instruir al Secretario Ejecutivo, a efecto de que provea lo necesario para que el presente Acuerdo sea publicado en la Gaceta Electoral del Instituto y en el Diario Oficial de la Federación.

En razón de lo expuesto en las consideraciones de hecho y de derecho, este Consejo General del Instituto Nacional Electoral en ejercicio de sus facultades emite los siguientes:

ACUERDOS

PRIMERO. Se aprueba la actualización del modelo de la “Credencial para Votar en territorio nacional” y la “Credencial para Votar desde el Extranjero”, de conformidad con los siguientes elementos de presentación, información, control, compuestos y de seguridad:

I. De presentación:

ELEMENTO	ANVERSO	REVERSO
Sustrato	Teslin de seguridad u otro material que proporcione las mismas o mejores características; la durabilidad del material deberá ser como mínimo 10 años	
Laminado	Poliéster Mylar u otro similar que cumpla con las características de recubrimiento	
Colores	CMYK y Gris INE	

II. De información:

ELEMENTO	ANVERSO	REVERSO
Nombre de la o del elector	✓ Hasta 50 caracteres	
Domicilio	✓	
Opción de ocultar calle, número interior y exterior	✓	
Sexo	✓ Opcional de manera visible	✓ Se integra en el código bidimensional QR de alta densidad
Fecha de nacimiento	✓	
Clave Única de Registro de Población (CURP)	✓	
Nombre y firma del Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral		✓

III. De control:

ELEMENTO	ANVERSO	REVERSO
Clave de Elector	✓	
Número identificador "Sección + ID"		✓
Espacios libres para el marcado de voto para elecciones federales, locales y extraordinarias		✓
Leyenda "Desde el Extranjero" (en el caso de las credenciales que se emitan para votar desde el extranjero)		✓ Se integra en el código bidimensional QR de alta densidad

IV. Compuestos:

ELEMENTO	ANVERSO	REVERSO
Estado		✓ Se integra en el código bidimensional QR de alta densidad
Municipio		✓ Se integra en el código bidimensional QR de alta densidad
Localidad		✓ Se integra en el código bidimensional QR de alta densidad
Sección	✓	
Año de registro	✓	
Número de emisión	✓	
Año de emisión	✓	
Año en que expira la vigencia	Emisión y vigencia en un solo campo	
Fotografía digital de la ciudadana o del ciudadano	✓	
Código de barras unidimensional (CIC)		✓
Código QR		✓
Códigos bidimensionales QR de alta densidad		✓
Zona de lectura mecánica		✓
Huella digitalizada		✓ Se integra en el código bidimensional QR de alta densidad
Firma digitalizada	✓	
Elemento táctil	✓	

V. De seguridad:

ELEMENTO	ANVERSO	REVERSO
Dispositivo óptico variable (OVD) "INE"	✓	
Fondo de la credencial con diseño de alta seguridad en Offset	✓	
Tintas de seguridad visibles e invisibles	✓	
Imagen "fantasma"	✓	
Impresión arcoíris	✓	
Microlínea personalizada	✓	✓
Microtextos en Offset	✓	
Fondo con tramas en alta resolución		✓

SEGUNDO. Se instruye a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores presente a este Consejo General, por conducto de la Comisión del Registro Federal de Electores, con el conocimiento y opinión de la Comisión Nacional de Vigilancia, la propuesta sobre el uso, funcionalidad y verificación de la información que contengan los códigos bidimensionales QR de alta densidad para el almacenamiento y acceso rápido que forman parte de los elementos del modelo de "Credencial para Votar en territorio nacional" y la "Credencial para Votar desde el Extranjero".

TERCERO. Se instruye a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores para que, de requerirse realizar ajustes que no impliquen alguna modificación de fondo al modelo de la "Credencial para Votar en territorio nacional" y la "Credencial para Votar desde el Extranjero", éstos sean determinados por la citada Dirección Ejecutiva, con la opinión de la Comisión Nacional de Vigilancia, para la presentación y aprobación de la Comisión del Registro Federal de Electores.

CUARTO. Se instruye a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores haga del conocimiento de los integrantes de la Comisión Nacional de Vigilancia lo aprobado por este órgano superior de dirección.

QUINTO. El presente Acuerdo entrará en vigor a partir de su aprobación.

SEXTO. Publíquese el presente Acuerdo en la Gaceta Electoral y en el Diario Oficial de la Federación.

El presente Acuerdo fue aprobado en lo general en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 19 de diciembre de 2018, por votación unánime de los Consejeros Electorales, Licenciado Enrique Andrade González, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, Doctor Ciro Murayama Rendón, Doctor Benito Nacif Hernández, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Maestro Jaime Rivera Velázquez, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña, Licenciada Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello.

Se aprobó en lo particular el nuevo modelo de la Credencial para Votar, por lo que hace a que el titular pueda elegir que el dato de sexo sea incorporado de manera visible en el anverso del referido instrumento electoral, por seis votos a favor Licenciado Enrique Andrade González, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña, Licenciada Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles y Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez, y cinco votos en contra de los Consejeros Electorales, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Doctor Ciro Murayama Rendón, Doctor Benito Nacif Hernández, Maestro Jaime Rivera Velázquez y el Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello.

**EL CONSEJERO PRESIDENTE DEL
CONSEJO GENERAL**

**EL SECRETARIO DEL
CONSEJO GENERAL**

**DR. LORENZO CÓRDOVA
VIANELLO**

**LIC. EDMUNDO JACOBO
MOLINA**