



Instituto Nacional Electoral

COMISIÓN NACIONAL DE VIGILANCIA
ACUERDO INE/CNV70/DIC/2022

Acuerdo de la Comisión Nacional de Vigilancia, por el que recomienda al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, considere viable la incorporación del dato en la Credencial para Votar que reconozca a las personas no binarias, en acatamiento a las sentencias dictadas en los expedientes SM-JDC-396/2020 y SM-JDC-1011/2021 por la Sala Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

ANTECEDENTES

1. **Petición ciudadana formulada por Kevin "N"**. El 28 de octubre de 2020, Kevin "N" acudió ante la Junta Local Ejecutiva en el estado de Aguascalientes a efecto de solicitar se le expidiera una Credencial para Votar (CPV) que contenga un casillero que le reconozca como persona no binaria.
2. **Respuesta a la petición ciudadana.** El 10 de diciembre de 2020, el Vocal Ejecutivo de la Junta Local Ejecutiva en el estado de Aguascalientes emitió el oficio INE/JLE/VE/0751/2020, a través del cual informó a Kevin "N" la imposibilidad de expedirle una CPV con un casillero que le reconociera como persona no binaria.
3. **Interposición de la demanda de Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC).** El 16 de diciembre de 2020, Kevin "N" interpuso una demanda de JDC, con la finalidad de impugnar el oficio INE/JLE/VE/0751/2020 del Vocal Ejecutivo de la Junta Local Ejecutiva en el estado de Aguascalientes.
4. **Sentencia SM-JDC-396/2020.** El 15 de enero de 2021, la Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) emitió la sentencia recaída en el expediente SM-JDC-396/2020, en la que se determinaron, entre otros, los siguientes efectos:
 - a. Revocar el oficio INE/JLE/VE/0751/2020, expedido por el Vocal Ejecutivo de la Junta Local Ejecutiva en el estado de Aguascalientes.



Instituto Nacional Electoral

personas no binarias, en acatamiento a las sentencias dictadas en los expedientes SM-JDC-396/2020 y SM-JDC-1011/2021 por la Sala Monterey del TEPJF.

- 10. Presentación del Proyecto de Acuerdo.** El 7 de diciembre 2022, las y los integrantes del Grupo de Trabajo Procesos Tecnológicos manifestaron su posicionamiento de someter a la consideración de este órgano de vigilancia el *“Proyecto de Acuerdo de la Comisión Nacional de Vigilancia, por el que recomienda al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, considere viable la incorporación del dato en la Credencial para Votar que reconozca a las personas no binarias, en acatamiento a las sentencias dictadas en los expedientes SM-JDC-396/2020 y SM-JDC-1011/2021 por la Sala Monterey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”*.

CONSIDERANDOS

PRIMERO. Competencia.

Esta CNV es competente para recomendar al Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE), considere viable la incorporación del dato en la CPV que reconozca a las personas no binarias, en acatamiento a las sentencias dictadas en los expedientes SM-JDC-396/2020 y SM-JDC-1011/2021 por la Sala Monterey del TEPJF, conforme a lo previsto en los artículos 41, párrafo tercero, Base V, Apartado A, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM); 29; 30, párrafos 1, incisos a), c), y d), así como 2; 54, párrafo 2; 157, párrafos 1 y 2; 158, párrafo 1, incisos a), b) y f) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE); 4, numeral 1, fracción IV, apartado A, inciso a); 75, numeral 1; 76, numeral 2, incisos f), p) y r); así como 77 del Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral (RIINE); y 19, numeral 1, inciso b) del Reglamento de Sesiones y Funcionamiento de las Comisiones de Vigilancia.

SEGUNDO. Disposiciones normativas 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.



Instituto Nacional Electoral

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.

El artículo 4, párrafo 8 de la CPEUM señala que toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento, es por ello que, el Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos y, la autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta del registro de nacimiento.

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.

Por su parte, el artículo 41, párrafo tercero, Base V, Apartado A, párrafo primero, de la CPEUM, así como los diversos 29; 30, párrafo 2, y 31, párrafo 1, de la LGIPE, señalan 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 las ciudadanas y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. Todas las actividades del Instituto se regirán por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad, paridad, y se realizarán con perspectiva de género.

Por su parte, el artículo 133, de la CPEUM, advierte 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 las personas o todas y todos quienes se encuentren bajo su tutela.



Instituto Nacional Electoral

Marco normativo internacional de derechos humanos.

El artículo 2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos dispone que toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esa Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía.

En ese sentido, el artículo 6 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos determina que todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica.

La Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos, en su artículo 2, dispone que los Estados tienen la responsabilidad primordial y el deber de proteger, promover y hacer efectivos todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, entre otras cosas, adoptando las medidas necesarias para crear las condiciones sociales, económicas, políticas y de otra índole, así como las garantías jurídicas requeridas para que toda persona sometida a su jurisdicción, individual o colectivamente, pueda disfrutar en la práctica de todos esos derechos y libertades.

En esa tesitura, el artículo 1° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos indica que los Estados Partes en esa Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

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 todas y todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en 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



Instituto Nacional Electoral

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.

El principio 2 de los “Principios sobre la Aplicación del Derecho Internacional Humanitario en Relación con la Orientación Sexual y la Identidad de Género” (Principios de Yogyakarta), dispone lo siguiente:

“Todas las personas tienen derecho al disfrute de todos los derechos humanos, sin discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género. Todas las personas tienen derecho a ser iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley, ya sea que el disfrute de otro derecho humano también esté afectado o no. La ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier forma de discriminación de esta clase.

La discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género incluye toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en la orientación sexual o la identidad de género que tenga por objeto o por resultado la anulación o el menoscabo de la igualdad ante la ley o de la igual protección por parte de la ley, o del reconocimiento, o goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de los derechos humanos y las libertades fundamentales. La discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género puede verse y por lo común se ve agravada por la discriminación basada en otras causales, incluyendo el género, raza, edad, religión, discapacidad, estado de salud y condición económica.”

Marco normativo nacional

Con fundamento en el artículo 54, párrafo 1, incisos b), c) y d) de la LGIPE, la DERFE tiene, entre otras atribuciones, la de formar, revisar y actualizar el Padrón Electoral, así como expedir la CPV conforme al procedimiento establecido en el Libro Cuarto de dicha ley.

Conforme el artículo 126, párrafos 1 y 2 de la LGIPE, el INE prestará por conducto de la Dirección Ejecutiva competente 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.



Instituto Nacional Electoral

El artículo 127 de la LGIPE establece que el Registro Federal de Electores será el encargado de mantener actualizado el Padrón Electoral.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 128 de la LGIPE, en el Padrón Electoral constará la información básica de los varones y mujeres mexicanos mayores de 18 años que han presentado la solicitud a que se refiere el párrafo 1 del artículo 135 de ese mismo ordenamiento legal, agrupados en dos secciones, una correspondiente a las y los ciudadanos residentes en México y la otra sobre las y los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero.

El artículo 130 de la LGIPE ordena que las 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 y los ciudadanos participarán en la formación y actualización del Padrón Electoral en los términos de las normas reglamentarias correspondientes.

Igualmente, con base en el artículo 131 de la LGIPE, el INE debe incluir a la ciudadanía en las secciones del Registro Federal de Electores y expedirles la CPV, toda vez que ésta, es el documento indispensable para que las y los ciudadanos puedan ejercer su derecho de voto.

Además, el artículo 132, párrafo 1 de la LGIPE, indica que la técnica censal es el procedimiento que el INE instrumentará para la formación del Padrón Electoral. Esta técnica se realiza mediante entrevistas casa por casa, a fin de obtener la información básica de las mexicanas y los mexicanos mayores de 18 años de edad, consistente en:

- a) Apellido paterno, apellido materno y nombre completo;
- b) Lugar y fecha de nacimiento;
- c) Edad y sexo;
- d) Domicilio actual y tiempo de residencia;
- e) Ocupación, y
- f) En su caso, el número y fecha del certificado de naturalización.

El párrafo 2 del artículo en mención, prevé que la información básica contendrá la entidad federativa, el municipio, la localidad, el distrito electoral uninominal y la sección electoral correspondiente al domicilio, así como la fecha en que se realizó la visita y el nombre y la firma del entrevistador. En todos los casos se procurará



Instituto Nacional Electoral

establecer el mayor número de elementos para ubicar dicho domicilio geográficamente.

El artículo 134 de la LGIPE prevé que, con base en el padrón electoral, la DERFE expedirá, en su caso, la CPV.

En ese contexto, el artículo 135 de la LGIPE señala que, para solicitar la CPV, la o el ciudadano deberá identificarse con su acta de nacimiento, además de los documentos que determine esta CNV y, para tal efecto, a través de los acuerdos INE/CNV28/AGO/2020 e INE/CNV2-ORD/12:14/12/2017, este mismo órgano determinó los medios de identificación para obtener la CPV en territorio nacional y en el extranjero, respectivamente.

Siguiendo ese orden de ideas, el artículo 136, párrafo 1 de la LGIPE indica que las y los ciudadanos tendrán la obligación de acudir a las oficinas o módulos que determine el Instituto, a fin de solicitar y obtener su CPV.

Acorde a lo dispuesto en el artículo 156, párrafos 1 y 2 de la LGIPE, que la CPV deberá contener, **cuando menos**, los siguientes datos de la o el elector:

- a) Entidad federativa, municipio y localidad que corresponden al domicilio. En caso de las 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 de la o del progenitor mexicano. Cuando ambos progenitores sean mexicanos, señalará la de su elección, en definitiva;
- b) Sección electoral en donde deberá votar la o el ciudadano. En el caso de las 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



Instituto Nacional Electoral

- i) Clave Única del Registro de Población (CURP).

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 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, las y los ciudadanos podrán optar entre solicitar que aparezca visible en el formato de su CPV o de manera oculta, conforme a los mecanismos que determine el Consejo General.

Asimismo, los artículos 2 y 9 de la Ley Federal para prevenir y eliminar la discriminación, prevén en términos generales que, corresponde al Estado promover la condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas sean reales y efectivas; quedando prohibida toda práctica discriminatoria que tenga por objeto impedir o anular el reconocimiento o ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades.

El artículo Cuarto Transitorio del Decreto que reformó y adicionó diversas disposiciones de la Ley General de Población (LGP), publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 22 de julio de 1992, señala que en el establecimiento del Registro Nacional de Ciudadanos se utilizará la información que proporcionare el otrora 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 CPV prevista en el artículo 164 del entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que ahora corresponde al INE conforme al artículo 131 de la LGIPE. En tanto no se expida la cédula de identidad ciudadana, esta credencial podrá servir como medio de identificación personal en trámites administrativos de acuerdo con los convenios que para tal efecto suscriba la autoridad electoral.



Instituto Nacional Electoral

Ahora bien, la Tesis P. LXVI/2009¹ de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) determina lo siguiente:

DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. ASPECTOS QUE COMPRENDE. De la dignidad humana, como derecho fundamental superior reconocido por el orden jurídico mexicano, deriva, entre otros derechos personalísimos, el de todo individuo a elegir en forma libre y autónoma su proyecto de vida. Así, acorde a la doctrina y jurisprudencia comparadas, tal derecho es el reconocimiento del Estado sobre la facultad natural de toda persona a ser individualmente como quiere ser, sin coacción ni controles injustificados, con el fin de cumplir las metas u objetivos que se ha fijado, de acuerdo con sus valores, ideas, expectativas, gustos, etcétera. Por tanto, el libre desarrollo de la personalidad comprende, entre otras expresiones, la libertad de contraer matrimonio o no hacerlo; de procrear hijos y cuántos, o bien, decidir no tenerlos; de escoger su apariencia personal; su profesión o actividad laboral, así como la libre opción sexual, en tanto que todos estos aspectos son parte de la forma en que una persona desea proyectarse y vivir su vida y que, por tanto, sólo a ella corresponde decidir autónomamente.

Igualmente, la Tesis P. LXVII/2009² de la SCJN expone la determinación que se cita a continuación:

DERECHOS A LA INTIMIDAD, PROPIA IMAGEN, IDENTIDAD PERSONAL Y SEXUAL. CONSTITUYEN DERECHOS DE DEFENSA Y GARANTÍA ESENCIAL PARA LA CONDICIÓN HUMANA. Dentro de los derechos personalísimos se encuentran necesariamente comprendidos el derecho a la intimidad y a la propia imagen, así como a la identidad personal y sexual; entendiéndose por el primero, el derecho del individuo a no ser conocido por otros en ciertos aspectos de su vida y, por ende, el poder de decisión sobre la publicidad o información de datos relativos a su persona, familia, pensamientos o sentimientos; a la propia imagen, como aquel derecho de decidir, en forma libre, sobre la manera en que elige mostrarse frente a los demás; a la identidad personal, entendida como el derecho de todo individuo a ser uno mismo, en la propia conciencia y en la opinión de los demás, es decir, es la forma en que se ve a sí mismo y se proyecta en la sociedad, de acuerdo con sus caracteres físicos e internos y sus acciones, que lo individualizan ante la sociedad y permiten identificarlo; y que implica, por tanto, la identidad sexual, al ser la manera en que cada individuo se proyecta frente a sí y ante la sociedad desde su perspectiva sexual, no sólo en cuanto a sus preferencias sexuales sino, primordialmente, en cuanto a cómo se percibe él, con base en sus sentimientos y convicciones más profundos de pertenencia o no al sexo que legalmente le fue asignado al nacer y que, de acuerdo a ese

¹ Tesis P. LXVI/2009. Disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/165822>

² Tesis P. LXVII/2009. Disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/165821>



Instituto Nacional Electoral

ajuste personalísimo en el desarrollo de cada individuo, proyectará su vida en todos los ámbitos, privado y público, por lo que al ser la sexualidad un elemento esencial de la persona y de su psique, la autodeterminación sexual forma parte de ese ámbito propio y reservado de lo íntimo, la parte de la vida que se desea mantener fuera del alcance de terceros o del conocimiento público. Por consiguiente, al constituir derechos inherentes a la persona, fuera de la injerencia de los demás, se configuran como derechos de defensa y garantía esencial para la condición humana, ya que pueden reclamarse tanto en defensa de la intimidad violada o amenazada, como exigir del Estado que prevenga la existencia de eventuales intromisiones que los lesionen por lo que, si bien no son absolutos, sólo por ley podrá justificarse su intromisión, siempre que medie un interés superior.

TERCERO. Recomendación de análisis al Consejo General, para el cumplimiento de las sentencias SM-JDC-396/2020 y SM-JDC-1011/2021.

A través de sendas peticiones ciudadanas, se formuló a la Junta Local Ejecutiva en el estado de Aguascalientes la solicitud de la emisión de la CPV en la que contenga un casillero que reconozca a las personas requirentes como no binarias.

No obstante, ante la negativa de dichas peticiones ciudadanas por parte del INE, se interpusieron dos demandas de JDC, cuyos juicios ciudadanos fueron resueltos mediante las sentencias dictadas en los expedientes SM-JDC-396/2020 y SM-JDC-1011/2021, en las cuales la Sala Monterrey del TEPJF, entre otras determinaciones, instruyó al Consejo General del INE para que analice la viabilidad de la incorporación del dato en la CPV que permita a las personas, que así lo soliciten, ser identificadas como no binarias.

Así, con la finalidad de dar cumplimiento a lo ordenado por la Sala Monterrey del TEPJF, en los expedientes previamente citados, a través del presente acuerdo se recomienda al Consejo General del INE, considere el análisis de viabilidad efectuado por esta CNV sobre la incorporación del dato en la CPV que permita identificar a las personas, que así soliciten, como no binarias, de conformidad con los argumentos que se exponen a continuación.

Primeramente, es importante exponer algunos conceptos básicos que deben tenerse en consideración para el reconocimiento de la identidad que afrontan las personas de la comunidad LGTBIQ+³:

- a) Sexo: En un sentido estricto, el término sexo se refiere a las diferencias biológicas entre el hombre y la mujer, a sus características fisiológicas genéticas, hormonales, anatómicas sobre cuya base una persona es clasificada como macho o hembra al nacer. En ese sentido, puesto

³ Lésbico, Gay, Transgénero, Bisexual, Intersexual, Queer y más.



Instituto Nacional Electoral

que este término únicamente establece subdivisiones entre hombres y mujeres, no reconoce la existencia de otras categorías que no encajan dentro del binario mujer/hombre.

b) Género: Se refiere a las identidades, las funciones y los atributos construidos socialmente de la mujer y el hombre y al significado social y cultural que se atribuye a esas diferencias biológicas.

c) Sexo asignado al nacer: Esta idea trasciende el concepto de sexo como masculino o femenino y está asociado a la determinación del sexo como una construcción social. La asignación del sexo no es un hecho biológico innato; más bien, el sexo se asigna al nacer con base en la percepción que otros tienen sobre los genitales. La mayoría de las personas son fácilmente clasificadas pero algunas personas no encajan en el binario mujer/hombre.

d) Sistema binario del género/sexo: modelo social y cultural dominante en la cultura occidental que “considera que el género y el sexo abarcan dos, y sólo dos, categorías rígidas, a saber masculino/hombre y femenino/mujer. Tal sistema o modelo excluye a aquellos que no se enmarcan dentro de las dos categorías (como las personas trans o intersex).

e) Identidad de Género: La identidad de género es la vivencia interna e individual del género tal como cada persona la siente, la cual podría corresponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento, incluyendo la vivencia personal del cuerpo (que podría involucrar –o no– la modificación de la apariencia o la función corporal a través de medios médicos, quirúrgicos o de otra índole, siempre que la misma sea libremente escogida) y otras expresiones de género, incluyendo la vestimenta, el modo de hablar y los modales. La identidad de género es un concepto amplio que crea espacio para la auto-identificación, y que hace referencia a la vivencia que una persona tiene de su propio género.⁴

f) Discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género: Incluye toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en la orientación sexual o la identidad de género que tenga por objeto o por resultado la anulación o el menoscabo de la igualdad ante la ley o de la igual protección por parte de la ley, o del reconocimiento o goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de los derechos humanos y las libertades fundamentales.⁵

De esta manera, los elementos anteriores permiten vislumbrar la identidad de género como una categoría que trasciende al sexo, es un concepto que tiene una dimensión interna, pues se encuentra ligada estrechamente a la forma en que las personas se identifican con relación a su género, que puede o no coincidir con el género asignado al nacer y que las autoridades del Estado Mexicano están obligadas a reconocer.

Por lo tanto, la categoría de sexo, en la cual se realiza la clasificación de las personas basadas en sus características fisiológicas como mujeres o hombres, es limitativa pues no considera la dimensión interna de la construcción de identidad de género.

⁴ Conceptos obtenidos de la Opinión Consultiva OC-24/17 de 24 de noviembre de 2017 solicitada por la República de Costa Rica a la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre “Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo”. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_24_esp.pdf

⁵ Concepto obtenido de los Principios de Yogyakarta. Disponible en: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=48244e9f2#:~:text=Los%20Principios%20de%20Yogyakarta%20se,y%20la%20identidad%20de%20g%C3%A9nero.&text=Los%20Principios%20de%20Yogyakarta%20afirman,todos%20los%20Estados%20deben%20cumplir.>



Instituto Nacional Electoral

En este punto, es preciso señalar que la construcción de la categoría género también ha sido elaborada desde lo “binario”, es decir, desde la idea de un género femenino y uno masculino, relacionados ambos con los atributos occidentales asignados a las mujeres y a los hombres. Esta idea de dos géneros únicos se conoce como binarismo de género, y se ha utilizado para sustentar la exclusión de cualquier identidad, expresión y experiencia de género diversas⁶.

Por otra parte, de las consideraciones normativas expuestas en el Considerando anterior, se resalta que el derecho de cada persona a definir de manera autónoma su identidad sexual y de género, así como a que los datos que figuran en los registros oficiales y en los documentos de identidad sean acordes o correspondan a la definición que tiene de sí misma, se encuentra protegido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos a través de las disposiciones que garantizan el libre desarrollo de la personalidad.

En este contexto, los Estados parte están obligados a desplegar sus esfuerzos para que se reconozca la identidad de género en los registros oficiales y en los documentos de identidad de las personas que así lo deseen.

Al respecto, y a pesar de que no han sido ratificados por el Estado mexicano, los Principios de Yogyakarta, relativos a los principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género, son un referente obligado para la interpretación y alcance en el reconocimiento de derechos de la comunidad LGTBQ+ en las dimensiones formal y material.

Estos principios plantean las obligaciones de los Estados de implementar medidas de carácter legislativo, jurídico y administrativo para reconocer legalmente la identidad de género que cada persona defina para sí, así como para que se establezcan procedimientos mediante los cuales todos los documentos de identidad emitidos por el Estado que indican el género o el sexo de una persona —incluyendo certificados de nacimiento, pasaportes, registros electorales y otros documentos— reflejen esa identidad.

En conclusión, la identidad de género es uno de los elementos que constituye la personalidad jurídica y no puede ser motivo de discriminación. El derecho al libre desarrollo de la personalidad comprende todos aquellos aspectos de la vida en que la persona desea proyectarse. En consecuencia, la identidad sexo-genérica se integra

⁶ Glosario de la diversidad sexual, de género y características sexuales. Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/225271/glosario-TDSyG.pdf>



Instituto Nacional Electoral

como un elemento que se encuentra protegido por las instituciones jurídicas internacionales y nacionales.

Asimismo, la preferencia interpretativa del principio *pro-persona* implica que la misma se realice en concordancia con los instrumentos internacionales ratificados por el Estado mexicano, a efecto de proporcionar a las personas la protección más progresiva.

En tal virtud, el INE como ente del Estado Mexicano y autoridad en materia registral electoral, a quien corresponde expedir la CPV, la cual constituye el documento de identidad por excelencia de la ciudadanía, en tutela del derecho a la identidad, le corresponde generar los procedimientos técnicos y operativos para que en la CPV se incorpore, a petición de su titular, la categoría de identidad de género conforme a la normatividad, protegiendo los datos y maximizando los derechos humanos de las personas de la comunidad LGTBIQ+.

Ahora bien, es oportuno mencionar que se tiene conocimiento que el 11 de febrero de 2022, la Dirección General del Registro Civil del Estado de Guanajuato expidió la primer acta de nacimiento que reconoce a una persona como no binaria, derivado de una sentencia de amparo dictada por el Juez Cuarto de Distrito con Sede en León, Guanajuato, lo cual se dio a conocer mediante sendos comunicados de prensa, haciéndolo un hecho público que debe ser tomado en consideración por el INE.

Sin embargo, no es la única acta de nacimiento que se ha expedido en el país con el dato que reconoce a una persona como no binaria, ya que se recibió en la DERFE una Solicitud de Expedición de CPV requisitada por una persona que presentó un acta de nacimiento expedida por el Registro Civil de la Ciudad de México, en la que se observa el dato de "NO BINARIO" dentro del casillero del género.

Por tanto, se puede advertir que habrá más entidades que retomen este aspecto y comiencen a expedir actas de nacimiento que reconozcan a las personas no binarias, mismas que deben ser reconocidas por el INE y surtir sus efectos en el documento utilizado para votar y que, a su vez, se ha considerado como el medio de identificación más reconocido de manera oficial.

En esa tesitura, en concordancia con el artículo 135, de la LGIPE, y los Acuerdos INE/CNV28/AGO/2020 e INE/CNV2-ORD/12:14/12/2017 de esta CNV, para solicitar la CPV, la o el ciudadano deberá identificarse con su acta de nacimiento o documento análogo expedido de conformidad con la normatividad de las diferentes entidades federativas en materia de registro civil o, en su caso, documento que acredite la nacionalidad mexicana por naturalización.



Instituto Nacional Electoral

En este sentido, se reconoce al acta de nacimiento como el documento origen o fundacional de la identidad jurídica de las y los ciudadanos, por lo que resulta el documento que debe ser modificado para que como consecuencia se emitan otros documentos con dicha adecuación, como es el caso de la CPV emitida por el INE.

Por lo tanto, las personas interesadas en que se les reconozca su identidad de género no binaria en la CPV, presentarán su acta de nacimiento o documento que las identifique como tal, considerando que existen diferentes formatos de actas de nacimiento a nivel nacional, dentro de las cuales algunas hacen mención del género o identidad de género como sinónimo del sexo de la persona que se registra; razón por la cual, se considera viable realizar los ajustes en la CPV, a efecto de incorporar el dato o elemento que reconozca a las personas no binarias, en acatamiento a las sentencias dictadas en los expedientes SM-JDC-396/2020 y SM-JDC-1011/2021 por la Sala Monterrey del TEPJF.

Ahora bien, es de señalar que mediante oficios INE/DERFE/1230/2022 e INE/DERFE/1129/2022, la DERFE consultó a la Dirección General del Registro Nacional de Población e Identidad (RENAPO), si esa dependencia tiene considerado realizar cambios en la conformación de la Clave Única de Registro de Población (CURP), derivado de la existencia de actas de nacimiento con dato de sexo “no binario”; sin embargo, ante la espera de la respuesta que emita dicha entidad, se tiene conocimiento que el RENAPO ya ha emitido la CURP con un elemento que reconoce a las personas no binarias, derivado de sendas resoluciones jurisdiccionales. Dicho elemento se representa con una “X” en la conformación de la clave, en lugar de la “H” o “M” que representaban el dato del sexo binario.

Lo anterior, implica que la DERFE deberá realizar los ajustes necesarios a los sistemas informáticos del INE, a los procedimientos técnico-operativos y a la capacitación de la estructura operativa involucrada en la operación de los Módulos de Atención Ciudadana, con la finalidad de que el INE esté en condiciones de expedir las CPV con el dato que reconozca a las personas no binarias, siempre y cuando así lo soliciten con el soporte oficial respectivo.

De esta manera, se considera conveniente que el elemento que se incorpore en la CPV para identificar a las personas como no binarias, sea la letra “X”, la cual

sería acorde con la conformación de la CURP, toda vez que, como se mencionó previamente, las claves que ha emitido RENAPO en las que se reconoce la identidad de género no binaria, se ha utilizado la letra “X”.



Instituto Nacional Electoral

En consecuencia, es oportuno que, hasta en tanto se realicen los ajustes conducentes a los sistemas informáticos del INE, a los procedimientos técnico-operativos, así como a la capacitación de la estructura operativa involucrada en la operación de los Módulos de Atención Ciudadana, los trámites que soliciten las personas con el dato de referencia en la CPV, se atiendan de manera particular mediante un mecanismo de excepción no automatizado que impacte en el dato de sexo que se imprime en la credencial, con base en el acta de nacimiento y la CURP de las personas interesadas, pero sin que de momento y hasta en tanto se automatice la nueva información, no se consideren cambios en la clave de elector y otros datos de información y control.

Lo anterior, se trata de una medida que trasciende al derecho de identidad que subyace en la CPV, y que permitirá en una acción progresista de derechos, garantizar el ejercicio del derecho a la identidad, no obstante que la finalidad principal de la CPV sea el ejercicio de los derechos políticos electorales de la ciudadanía.

Esta medida resulta idónea y proporcional a la utilidad de la CPV como elemento de identidad para dichas personas, sin que repercuta en la eficacia de su finalidad como elemento para ejercer el derecho al voto.

En tal virtud, con base en los argumentos jurídicos y técnico-operativos desarrollados con antelación, esta CNV estima conveniente recomendar al Consejo General, considere viable la incorporación del dato en la CPV que reconozca a las personas no binarias, en acatamiento a las sentencias dictadas en los expedientes SM-JDC-396/2020 y SM-JDC-1011/2021 por la Sala Monterey del TEPJF, en los términos precisados en el presente Considerando.

En razón de las consideraciones expuestas, esta Comisión Nacional de Vigilancia, en ejercicio de sus facultades, emite los siguientes:

ACUERDOS

PRIMERO. Se recomienda al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, considere viable la incorporación del dato en la Credencial para Votar que reconozca a las personas no binarias, en acatamiento a las sentencias dictadas en los expedientes SM-JDC-396/2020 y SM-JDC-1011/2021 por la Sala Monterey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de conformidad con el Considerando Tercero del presente Acuerdo.



Instituto Nacional Electoral

SEGUNDO. Se recomienda al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, ordene a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, proceda a la realización de las adecuaciones técnicas en sus sistemas a efecto de que modifique el modelo de la Credencial para Votar, para que contenga el dato de género no binario que se propone tanto en la clave de elector como en los datos visibles asociados de dicha credencial.

TERCERO. Túrnese al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, para su consideración y, en su caso, aprobación.

CUARTO. Publíquese el presente Acuerdo en la Gaceta del Instituto Nacional Electoral, en el Portal de las Comisiones de Vigilancia y en la página electrónica del Instituto Nacional Electoral.

APROBADO POR UNANIMIDAD DE VOTOS (PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, PARTIDO DEL TRABAJO, PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO, MOVIMIENTO CIUDADANO, MORENA Y PRESIDENCIA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE VIGILANCIA)

Presidente

Ing. René Miranda Jaimes

Secretario

Mtro. Juan Gabriel García Ruiz

El presente Acuerdo fue aprobado en la Sesión Ordinaria de la Comisión Nacional de Vigilancia, celebrada el 12 de diciembre de 2022.

