Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

INE/CG123/2023

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE DETERMINA 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 REGIONAL MONTERREY DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN; ASÍ COMO, QUE SE IDENTIFIQUE EN LA CREDENCIAL PARA VOTAR COMO PERSONA NO BINARIA SOLO EN EL APARTADO DE SEXO, A QUIENES MANIFIESTEN SU DESEO DE QUE SE LES RECONOZCA CON ESE CARÁCTER SIN PRESENTAR DOCUMENTO DE IDENTIDAD

G L O S A R I O

CADH	Convención Americana sobre Derechos Humanos.
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
CNV	Comisión Nacional de Vigilancia.
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos.
CPV	Credencial(es) para Votar.
CPEUM/ Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
CRFE	Comisión del Registro Federal de Electores.
CURP	Clave Única de Registro de Población.
DERFE	Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores.
DOF	Diario Oficial de la Federación.
JDC	Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano.
INE/Instituto	Instituto Nacional Electoral.

INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
JLE-AGS	Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en el Estado de Aguascalientes.
LFPED	Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.
LGBTTTIQ+	Comunidad o grupo cuya orientación sexual, identidad de género, expresión de género y/o características sexuales corresponden a personas lesbianas, gais, bisexuales, trans (transgénero, travesti, transexual), *queer* y otras, como no binarias, intersexuales, etc.
LGIPE	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
LGP	Ley General de Población.
OPL	Organismo Público Local.
Principios de Yogyakarta	Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género.
RENAPO	Registro Nacional de Población e Identidad.
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación.
TEEA	Tribunal Electoral del Estado de Aguascalientes.
TEPJF	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

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

1. **Actualización del modelo de la CPV.** El 19 de diciembre de 2018, este Consejo General aprobó, mediante Acuerdo INE/CG1499/2018, actualizar el modelo de la CPV en territorio nacional y desde el extranjero.

   Entre los elementos de presentación, información, control, compuestos y de seguridad de la CPV que fueron actualizados, se acordó lo siguiente para el elemento de información referente al sexo de la persona ciudadana:

ELEMENTO	ANVERSO	REVERSO
Sexo	Opcional de manera visible	Se integra en el código bidimensional QR de alta densidad

2. **Petición ciudadana formulada por Kevin "N".** El 28 de octubre de 2020, Kevin "N" acudió ante la JLE-AGS a efecto de solicitar que se le expidiera una CPV que contenga un casillero que le reconozca como persona no binaria.

3. **Resolución del TEEA en relación con medidas afirmativas en el proceso de designación de Consejerías Distritales y Municipales.** El 3 de noviembre de 2020, el TEEA dictó la resolución del expediente TEEA-JDC-018/2020, dentro del juicio interpuesto en contra de la Convocatoria para integrar los Consejos Distritales y Municipales en la entidad.

   En la resolución se ordenó, entre otras determinaciones, que, en los formatos empleados para la inscripción al procedimiento de conformación de autoridades electorales locales, en cuanto a los datos de identificación de la ciudadanía, se deberán incluir tres casilleros, uno para hombres, otro para mujeres y uno que corresponda al no binario. Este último en el entendido que las personas que así se identifican son parte de grupos vulnerables.

   Cabe señalar que la resolución aludida fue confirmada por la Sala Regional Monterrey y la Sala Superior, ambas del TEPJF, a través de las resoluciones dictadas en los expedientes SM-JDC-349/2020, SM-JDC-350/2020 y SUP-REC-277/2020, respectivamente.

4. **Respuesta a la petición ciudadana.** El 10 de diciembre de 2020, el Vocal Ejecutivo de la JLE-AGS 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.

5. **Interposición de la demanda de 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 JLE-AGS.

6. **Sentencia SM-JDC-396/2020.** El 15 de enero de 2021, la Sala Regional Monterrey del 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 JLE-AGS;

b) Vincular a la JLE-AGS para que remitiera a este Consejo General la solicitud presentada Kevin "N", referente a la inclusión del dato de persona no binaria en su CPV, e

c) Instruir a este Consejo General para que analizara la viabilidad de la incorporación del dato solicitado por Kevin "N", en la CPV.

7. **Petición ciudadana formulada por Jesús "N".** El 13 de octubre de 2021, Jesús "N" acudió ante la JLE-AGS a efecto de solicitar que se le expidiera una CPV que contuviera un casillero que le reconozca como persona no binaria.

8. **Respuesta a petición ciudadana.** El 3 de noviembre de 2021, mediante oficio INE/DERFE/STN/20447/2021, el Secretario Técnico Normativo de la DERFE, dio respuesta a la petición de Jesús "N", en el sentido de que, conforme a la normativa vigente, no era posible expedirle una CPV que le reconociera como persona no binaria.

9. **Interposición de la demanda de JDC.** El 8 de noviembre de 2021, Jesús "N" interpuso una demanda de JDC, con la finalidad de impugnar el oficio INE/DERFE/STN/20447/2021 emitido por el Secretario Técnico Normativo de la DERFE.

10. **Sentencia SM-JDC-1011/2021.** El 8 de diciembre de 2021, la Sala Regional Monterrey del TEPJF emitió la sentencia recaída en el expediente SM-JDC-1011/2021, en la que se determinaron, entre otros, los siguientes efectos:

a) Revocar el oficio INE/DERFE/STN/20447/2021, emitido por el Secretario Técnico Normativo de la DERFE;

b) Vincular a la JLE-AGS para que, de inmediato, remitiera a este Consejo General la solicitud presentada Jesús "N", referente a la inclusión del dato de persona no binaria en su CPV, e

c) Instruir a este Consejo General para que, en breve plazo, se pronunciara sobre la viabilidad de la incorporación del dato solicitado por Jesús "N", en la CPV.

11. **Recomendación de la CNV.** El 12 de diciembre de 2022, la CNV recomendó a este Consejo General, mediante Acuerdo INE/CNV70/DIC/2022, 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 Regional Monterrey del TEPJF.

12. **Presentación del Informe sobre la viabilidad de incorporar en la CPV el dato que reconozca a las personas no binarias.** El 18 de enero de 2023, en la primera sesión extraordinaria de la CRFE, se presentó el Informe sobre la viabilidad de incorporar en la CPV el dato 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 Regional Monterrey del TEPJF.

    En la sesión referida de la CRFE, se acordó solicitar a las personas integrantes de la CNV que analicen la posibilidad de que las personas que no cuenten con un medio de identidad en la que se les reconozca la identidad de género no binaria, tengan la posibilidad de solicitar su CPV con el dato que las identifique como tal, con las implicaciones técnicas que ello conllevaría.

13. **Análisis de la CNV.** El 10 de febrero de 2023, en sesión ordinaria, las personas integrantes de la CNV revisaron y analizaron la propuesta de que las personas que no cuenten con un medio de identidad en la que se les reconozca la identidad de género no binaria, tengan la posibilidad de solicitar su CPV con el dato que las identifique como tal.

    Sin embargo, la propuesta no fue aprobada por la CNV, con tres votos a favor y cinco votos en contra.

14. **Aprobación del proyecto de acuerdo por la CRFE.** El 23 de febrero de 2023, la CRFE aprobó someter a la consideración de este órgano superior de dirección, mediante Acuerdo INE/CRFE07/01SO/2023, el proyecto de acuerdo del Consejo General por el que se determina 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 Regional Monterrey del TEPJF; así como, que se identifique en la credencial como persona no binaria solo en el apartado de sexo, a quienes manifiesten su deseo de que se les reconozca con ese carácter sin presentar documento de identidad.

Dicho proyecto de acuerdo fue aprobado por unanimidad en lo general, y aprobado por mayoría en lo particular, por tres votos a favor y dos votos en contra, en lo relativo a la propuesta de expedir la CPV con el identificador "X" únicamente en el campo de sexo que aparece visible en el anverso de la credencial, a las personas ciudadanas que la soliciten y manifiesten que se les reconozca como no binarias y no presenten su documento de identidad en el que se les identifique con ese carácter.

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

PRIMERO. Competencia.

Este Consejo General es competente para determinar lo conducente respecto de los mandatos judiciales que impliquen un pronunciamiento por parte del propio órgano superior de dirección del Instituto, en el caso, para determinar la viabilidad de 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 Regional Monterrey del TEPJF; así como, que se identifique en la credencial como persona no binaria solo en el apartado de sexo, a quienes manifiesten su deseo de que se les reconozca con ese carácter sin presentar documento de identidad, conforme a lo previsto en los artículos 41, párrafo tercero, Base V, Apartado A, párrafos primero y segundo de la CPEUM; 29; 30, párrafos 1, incisos c) y d), así como 2; 31, párrafo 1; 32, párrafo 1, inciso a), fracción III; 34, párrafo 1, inciso a); 35; 36; 44, párrafo 1, incisos l), ñ) y jj) de la LGIPE; 4, párrafo 1, fracción I, apartado A, inciso a); 5, párrafo 1, incisos g) y x) del Reglamento Interior del INE.

SEGUNDO. Disposiciones normativas que sustentan la determinación.

I. Marco normativo internacional de derechos humanos

De la obligación de todas las autoridades del Estado mexicano para proteger y garantizar los derechos humanos

Acorde con 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.

Asimismo, el párrafo quinto señala que **está 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.

Cada una de las categorías expresadas en la disposición anterior, tiene por objetivo señalar la existencia de características o atributos de las personas por las que sistemáticamente se les ha excluido o marginado. Sin ser limitativas, sino más bien enunciativas, advierten de la necesidad de llevar a cabo revisiones exhaustivas de aquellas disposiciones que, siendo neutras, pueden tener efectos diferenciados en el ejercicio y goce de derechos humanos frente a otros grupos en situación de vulnerabilidad, atentando contra su dignidad o libertades.

En este sentido, el principio de igualdad y no discriminación constituye un pilar de cualquier sistema democrático, así como de las bases fundamentales del sistema de protección de derechos humanos.

Por su parte, 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 mexicanas y 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. En particular, es preciso señalar el marco convencional y nacional de los derechos de igualdad y no discriminación, identidad y libre desarrollo de la personalidad en que se enmarca el presente acuerdo.

Del derecho de igualdad y no discriminación, identidad, reconocimiento de la personalidad jurídica y libre desarrollo de la personalidad

El artículo 2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, dispone que toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en la propia 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 CADH, indica que los Estados parte 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 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.

Al respecto, la jurisprudencia de los distintos sistemas de protección de derechos humanos, reconocen que el principio de igualdad y no discriminación se desprende directamente de la naturaleza humana y resulta inseparable de la dignidad esencial de la persona, razón por la cual "es incompatible con toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran inmersos en tal situación de inferioridad."[1]

En consecuencia, los Estados se encuentran obligados a abstenerse de realizar acciones que de manera directa o indirecta creen situaciones de discriminación y, por el contrario, deben adoptar medidas positivas encaminadas a revertir o modificar situaciones discriminatorias existentes.

La CIDH ha sido enfática en señalar que, a la luz del principio de igualdad y no discriminación, es fundamental dar especial atención a personas, comunidades o grupos en situación de discriminación histórica. Es decir, que no todas las sociedades discriminan a las mismas personas ni de la misma manera, razón por la cual cada Estado debe definir cuáles son esos grupos para formular en su caso políticas de inclusión apropiadas que les garantice el ejercicio pleno de sus derechos.

En esta tesitura, en noviembre de 2006 fueron proclamados en Indonesia los Principios de Yogyakarta,[2] que constituyen un referente esencial en la aplicación de los más altos estándares internacionales para la protección y defensa de los derechos humanos de las personas LGBTTTIQ+.

El principio 2 de los Principios de Yogyakarta, dispone lo siguiente (énfasis añadido):

> **Principio 2. Los derechos a la igualdad y a la no discriminación**
>
> **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,

[1] CIDH. Compendio sobre la igualdad y no discriminación, Organización de los Estados Americanos, pág. 12, https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Compendio-IgualdadNoDiscriminacion.pdf.
[2] Principios de Yogyakarta. Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género, http://yogyakartaprinciples.org/wp-content/uploads/2016/08/principles_sp.pdf.

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.

Los Estados:

A. Si aún no lo hubiesen hecho, consagrarán en sus constituciones nacionales o en cualquier otra legislación relevante, los principios de la igualdad y de la no discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género, inclusive por medio de enmienda e interpretación, y garantizarán la efectiva realización de estos principios;

B. Derogarán todas las disposiciones penales y de otra índole jurídica que prohíban, o de hecho sean empleadas para prohibir, la actividad sexual que llevan a cabo de forma consensuada personas del mismo sexo que sean mayores de la edad a partir de la cual se considera válido el consentimiento, y garantizarán que se aplique la misma edad de consentimiento para la actividad sexual entre personas del mismo sexo y de sexos diferentes;

C. Adoptarán todas las medidas legislativas y de otra índole que resulten apropiadas para prohibir y eliminar la discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género en las esferas pública y privada;

D. Adoptarán todas las medidas apropiadas a fin de garantizar el desarrollo adecuado de las personas de diversas orientaciones sexuales e identidades de género, según sean necesarias para garantizarles a estos grupos o personas el goce o ejercicio de los derechos humanos en igualdad de condiciones. Dichas medidas no serán consideradas discriminatorias;

E. En todas sus respuestas a la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género, tendrán en cuenta la manera en que esa discriminación puede combinarse con otras formas de discriminación;

F. Adoptarán todas las medidas apropiadas, incluyendo programas de educación y capacitación, para alcanzar la eliminación de actitudes y prácticas prejuiciosas o discriminatorias basadas en la idea de la inferioridad

o superioridad de cualquier orientación sexual, identidad de género o expresión de género.

Asimismo, el principio 3 de los Principios de Yogyakarta, señala lo siguiente (énfasis añadido):

Principio 3. El derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica

Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica. Las personas en toda su diversidad de orientaciones sexuales o identidades de género disfrutarán de capacidad jurídica en todos los aspectos de la vida. **La orientación sexual o identidad de género que cada persona defina para sí, es esencial para su personalidad y constituye uno de los aspectos fundamentales de su autodeterminación, su dignidad y su libertad**. Ninguna persona será obligada a someterse a procedimientos médicos, incluyendo la cirugía de reasignación de sexo, la esterilización o la terapia hormonal, como requisito para el reconocimiento legal de su identidad de género. Ninguna condición, como el matrimonio o la maternidad o paternidad, podrá ser invocada como tal con el fin de impedir el reconocimiento legal de la identidad de género de una persona. Ninguna persona será sometida a presiones para ocultar, suprimir o negar su orientación sexual o identidad de género.

Los Estados:

A. Garantizarán que a todas las personas se les confiera capacidad jurídica en asuntos civiles, sin discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género, y la oportunidad de ejercer dicha capacidad, incluyendo los derechos, en igualdad de condiciones, a suscribir contratos y a administrar, poseer, adquirir (incluso a través de la herencia), controlar y disfrutar bienes de su propiedad, como también a disponer de estos.

B. **Adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas y de cualquier otra índole que sean necesarias para respetar plenamente y reconocer legalmente el derecho de cada persona a la identidad de género que ella defina para sí**;

C. Adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas y de cualquier otra índole que sean necesarias a fin de asegurar que existan 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 la identidad de género profunda que la persona define por y para sí;

D. Garantizarán que tales procedimientos sean eficientes, justos y no discriminatorios y que respeten la dignidad y privacidad de la persona concernida;

E. Asegurarán que los cambios a los documentos de identidad sean reconocidos en todos aquellos contextos en que las leyes o las políticas requieran la identificación o la desagregación por sexo de las personas;

F. Emprenderán programas focalizados cuyo fin sea brindar apoyo social a todas las personas que estén atravesando una transición o reasignación de género.

Una década después, los Principios de Yogyakarta fueron reforzados con un conjunto de nueve principios adicionales y 111 obligaciones estatales que surgieron como consecuencia del desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos y el mejor entendimiento de las violencias que sufren las personas con base en su orientación e identidad de género.

Los principios adicionales, proclamados en septiembre de 2017 y conocidos como Principios de Yogyakarta Más 10,[3] retoman el derecho al reconocimiento legal en los siguientes términos (énfasis añadido):

Principio 31. Derecho al reconocimiento legal

Toda persona tiene el derecho al reconocimiento legal sin referencia a, o sin requerir o revelar, el sexo, género, orientación sexual, identidad de género, expresión de género o características sexuales. Toda persona tiene el derecho de obtener documentos de identidad, incluyendo certificados de nacimiento, con independencia de la orientación sexual, identidad de género, expresión de género o características sexuales. Toda persona tiene derecho a cambiar la información respecto de su género en tales documentos cuando dicha información se consigne en los mismos.

Los Estados deben:

A. Garantizar que los documentos de identidad oficiales incluyan únicamente información personal que sea pertinente, razonable y necesaria de conformidad con la ley para cumplir un propósito legítimo; y, por lo tanto, deben poner fin al registro del sexo y género de las personas en documentos de identidad tales como certificados de nacimiento, cédulas de identidad, pasaportes y licencias de conducir; y como parte de su personalidad jurídica;

[3] Principios de Yogyakarta Más 10. Principios y obligaciones estatales adicionales sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual, la identidad de género, la expresión de género y las características sexuales que complementan los Principios de Yogyakarta, adoptados el 20 de septiembre de 2017, http://yogyakartaprinciples.org/wp-content/uploads/2022/02/021522-Principios-de-Yogyakarta-mas-10.pdf.

B. Garantizar el acceso a un mecanismo rápido, transparente y accesible para el cambio de nombre, incluyendo a nombres de género neutral, basado en la autodeterminación de cada persona;

C. Mientras el sexo y el género continúen siendo registrados:

i. Garantizar un mecanismo rápido, transparente y accesible que reconozca legalmente y afirme la identidad de género con la que cada persona se identifica;

ii. **Tener disponibles múltiples opciones de marcadores de género**;

iii. Garantizar que ningún criterio de elegibilidad, tal como intervenciones médicas o psicológicas, diagnósticos médico-psicológicos, edad mínima o máxima, condición económica, salud, condición marital o parental, o la opinión de cualquier tercero; sea un prerrequisito para que una persona pueda cambiar su nombre, sexo legal o género;

iv. Garantizar que el registro criminal de una persona, su estatus migratorio o cualquier otro estatus no sea usado para evitar un cambio de nombre, sexo legal o género.

Asimismo, en noviembre de 2017, se presentó la Opinión Consultiva OC-24/17 en materia de reconocimiento de derechos de la comunidad LGBTTTIQ+, solicitada por la República de Costa Rica a la Corte IDH sobre "Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo",[4] misma que realiza la interpretación de los derechos de ese colectivo a la luz de la CADH, destacando lo siguiente:

a) La obligación general del artículo 1.1 de la CADH refiere que los Estados parte deben respetar y garantizar sin discriminación los derechos contenidos en la Convención, entre los cuales destaca la "igual protección de la ley". Esto implica que, si un Estado discrimina en el respeto o garantía de un derecho convencional, incumpliría la obligación establecida en el artículo 1.1 y el derecho sustantivo en cuestión;

b) Que los tratados internacionales de derechos humanos son instrumentos vivos cuya interpretación debe acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales, debiendo siempre elegirse la tutela más amplia de los derechos reconocidos por la CADH;

[4] https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_24_esp.pdf.

c) El Comité de Derechos Humanos califica la orientación sexual, así como la identidad y la expresión de género como una de las categorías de discriminación prohibida consideradas en el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;

d) La vida privada comprende la forma en que la persona se ve a sí misma y cómo decide proyectarse hacia los demás, siendo esto una condición indispensable para el libre desarrollo de la personalidad, que tiene su origen en el derecho a la identidad;

e) El derecho a la identidad es el conjunto de atributos y características que permiten la individualización de la persona en sociedad. Este derecho se encuentra estrechamente relacionado con la dignidad humana, con el derecho a la vida privada y con el principio de autonomía de la persona;

f) El derecho a la identidad está íntimamente ligado a la persona en su individualidad específica y vida privada, sustentadas ambas en una experiencia histórica y biológica, así como en la forma en que se relaciona con otras personas, lo que puede implicar que experimenten la necesidad de que se les reconozca como entes diferenciados. En este tenor, es ineludible que el Estado y la sociedad, respeten y garanticen la individualidad de cada una de ellas, así como el derecho a ser tratado de conformidad con los aspectos esenciales de su personalidad;

g) El reconocimiento de la identidad de género se encuentra ligada necesariamente con la idea según la cual el sexo y el género deben ser percibidos como parte de una construcción identitaria que es resultado de la decisión libre y autónoma de cada persona, sin que deba estar sujeta a su genitalidad;

h) De esa forma, el sexo, así como las identidades, las funciones y los atributos construidos socialmente que se atribuye a las diferencias biológicas en torno al sexo asignado al nacer, lejos de constituirse en componentes objetivos e inmutables del estado civil que individualiza a la persona, por ser un hecho de la naturaleza física o biológica, terminan siendo rasgos que dependen de la apreciación subjetiva de quien lo detenta y descansan en una construcción de la identidad de género

autopercibida relacionada con el libre desarrollo de la personalidad, la autodeterminación sexual y el derecho a la vida privada. Por ende, quien decide asumirla, es titular de intereses jurídicamente protegidos;

i) La falta de reconocimiento de la identidad de género o sexual podría resultar en una censura indirecta a las expresiones de género que se aparten de los estándares cisnormativos,[5] o heteronormativos,[6] con lo cual, se envía un mensaje generalizado de que aquellas personas que se aparten de dichos estándares "tradicionales" no contarán con la protección legal y el reconocimiento de sus derechos en igualdad de condiciones respecto de aquellas personas que no se aparten de los mismos;

j) El Comité Jurídico Interamericano sostiene que el derecho a la identidad posee "un valor instrumental para el ejercicio de determinados derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, de tal manera que su plena vigencia fortalece la democracia y el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales". Por consiguiente, el mismo se constituye en "un medio para el ejercicio de derechos en una sociedad democrática, comprometida con el ejercicio efectivo de la ciudadanía y los valores de la democracia representativa, facilitando así la inclusión social, la participación ciudadana y la igualdad de oportunidades", y

k) Que el derecho de las personas a definir de manera autónoma su propia identidad sexual y de género se hace efectiva garantizando que tales definiciones concuerden con los datos de identificación consignados en los distintos registros, así como en los documentos de identidad. Lo anterior se traduce en la existencia del derecho de cada persona a que los atributos de la personalidad anotados en esos registros y otros documentos de identificación coincidan con las definiciones identitarias que tienen de ellas mismas y, en caso de que no exista tal correspondencia, debe existir la posibilidad de modificarlas.

---

[5] Expectativa de que todas las personas son cisgénero, "que aquellas personas a las que se les asignó masculino al nacer siempre crecen para ser hombres y aquellas a las que se les asignó femenino al nacer siempre crecen para ser mujeres".

[6] Es un término utilizado para definir que existe un régimen impuesto en la sociedad, en ámbito político y económico que impone las relaciones sexual-afectivas heterosexuales mediante diversos mecanismos médicos, artísticos, educativos, religiosos, jurídicos, etc.

II. Marco normativo nacional

Del INE y la facultad para expedir la CPV

El artículo 30, párrafo 1, incisos a), d), g) y h) de la LGIPE, señala que son fines del INE, entre otros, contribuir al desarrollo de la vida democrática; asegurar a la ciudadanía el ejercicio de sus derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones; llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática; así como, garantizar la paridad de género y el respecto de los derechos humanos de las mujeres en el ámbito político y electoral.

A su vez, el artículo 43, párrafos 1 y 2 de la LGIPE, dispone que este Consejo General ordenará la publicación en el DOF de los acuerdos y resoluciones de carácter general que pronuncie. El Secretario Ejecutivo del INE establecerá los acuerdos para asegurar su oportuna publicación en dicho medio oficial.

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 la propia ley.

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.

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 las mujeres mexicanas y los varones 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 ciudadanas y ciudadanos residentes en México y la otra a residentes en el extranjero.

El artículo 130 de la LGIPE, ordena que las personas ciudadanas están obligadas 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, 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 es el documento indispensable para que ésta pueda 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: apellido paterno, apellido materno y nombre completo; lugar y fecha de nacimiento; edad y sexo; domicilio actual y tiempo de residencia; ocupación y, 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 de la persona entrevistadora. En todos los casos se procurará establecer el mayor número de elementos para ubicar dicho domicilio geográficamente.

De conformidad con el artículo 134 de la LGIPE, se prevé que, con base en el Padrón Electoral, la DERFE expedirá en su caso la CPV.

En ese contexto, el artículo 135, párrafo 2 de la LGIPE, señala que, para solicitar la CPV, la persona ciudadana deberá identificarse con su acta de nacimiento, además de los documentos que determine la CNV; para tal efecto, dicho órgano de vigilancia aprobó los acuerdos INE/CNV28/AGO/2020 e INE/CNV2-ORD/12: 14/12/2017, a efecto de determinar los medios de identificación para obtener la CPV en territorio nacional y en el extranjero, respectivamente. La DERFE conservará copia digitalizada de los documentos presentados.

Siguiendo ese orden de ideas, el artículo 136, párrafo 1 de la LGIPE, indica que la ciudadanía tendrá 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, la CPV deberá contener, **cuando menos**, los siguientes datos de la persona electora:

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

i) CURP.

Además, la CPV tendrá los siguientes elementos:

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 credencial que se expida a la ciudadanía 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 ciudadanas y los ciudadanos podrán optar entre solicitar que aparezca visible en el formato de su CPV o bien, de manera oculta, conforme a los mecanismos que determine este Consejo General.

Del reconocimiento de derechos en la legislación y jurisprudencia mexicana

Ahora bien, a nivel nacional también existe el reconocimiento de los derechos de igualdad y no discriminación, identidad y libre desarrollo de la personalidad. Respecto al primero de éstos, los artículos 2 y 9 de la LFPED, 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 LGP, publicado en el 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.

Ahora bien, la Tesis P. LXVI/2009 de la SCJN,[7] 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

[7] Tesis P. LXVI/2009. Disponible en: https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/165822.

> 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/2009 de la SCJN,[8] 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 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

[8] Tesis P. LXVII/2009. Disponible en: https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/165821.

> lesionen por lo que, si bien no son absolutos, sólo por ley podrá justificarse su intromisión, siempre que medie un interés superior.

Aunado a lo anterior, en las tesis aisladas 1ª. CXXI/2018 (10a.),[9] y P. LXXI/2009,[10] la SCJN estableció que se deben atender factores contextuales y estructurales en normas o políticas públicas para analizar casos de discriminación indirecta o no explícita, así como el carácter preeminente del género respecto del sexo para respectar plenamente los derechos de identidad sexual y de género, al ser aspectos que definen tanto la visión que la persona tiene frente a sí misma como su proyección ante la sociedad:

> **DISCRIMINACIÓN INDIRECTA O NO EXPLÍCITA. SU DETERMINACIÓN REQUIERE EL ANÁLISIS DE FACTORES CONTEXTUALES Y ESTRUCTURALES.** 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.
>
> **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

[9] [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; 28 de septiembre de 2018; Materia Constitucional; 1a. CXXI/2018 (10a.).
[10] Tesis P. LXXI/2009. Disponible en: https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/165693.

> 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.

Por otra parte, a través de la sentencia SUP-JDC-304/2018 y acumulados, la Sala Superior del TEPJF consideró lo siguiente: "[…] 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 […] En términos electorales, la autoadscripción sexo-genérica –como sucede con la indígena– tiene que hacérsele saber a la autoridad respectiva con una manifestación que denote claramente la voluntad de la persona en cuestión. […]"

Además, en la aludida sentencia, la Sala Superior del TEPJF consideró 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, tal como se indica a continuación (énfasis añadido):

> Ni la autoridad electoral local ni alguna otra del Estado Mexicano se encuentran legitimadas para verificar, a través de un procedimiento, la adscripción sexo-genérica 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 autopercibe.

Tomando en consideración lo anterior, este Consejo General aprobó el Acuerdo INE/CG1499/2018, en donde se estimó conveniente que el dato relativo al sexo en la CPV fuese integrado al código bidimensional QR de alta densidad ubicado al reverso de la credencial. Un aspecto central de este código es la posibilidad que le brinda a la persona propietaria de los datos personales, encriptar diversos datos, de manera que, a libre determinación de la persona, puede decidir qué datos sí y qué datos no serían visibles en su CPV.

Al respecto, al aprobar la actualización del modelo de la CPV –en sus versiones para territorio nacional y para votar desde el extranjero– en ese acuerdo, este Consejo General determinó lo siguiente con relación al dato de sexo:

> […] 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 [en referencia a elementos de información de la CPV como el domicilio, respecto del cual la ley no especificaba o precisaba la forma en que debería incorporarse] 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. […]
>
> 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. […]

Es pertinente señalar que, a partir de la aplicación de las actualizaciones al actual modelo de la CPV, derivadas del Acuerdo INE/CG1499/2018, desde 2020 hasta el 23 de febrero de 2023, la DERFE ha registrado 134,894 trámites en los que las personas ciudadanas solicitaron que no aparezca visible el dato de sexo en el anverso de su credencial.

ESTADÍSTICO DE TRÁMITES POR ENTIDAD Y AÑO DE TRÁMITE, DONDE SE SOLICITÓ UNA CPV CON SEXO NO VISIBLE					
ENTIDAD	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**TOTAL**
Aguascalientes	630	823	734	139	2,326
Baja California	731	965	1,176	169	3,041
Baja California Sur	52	150	295	49	546
Campeche	68	256	363	42	729
Coahuila	339	448	1,305	225	2,317
Colima	124	766	883	169	1,942
Chiapas	309	632	2,626	230	3,797
Chihuahua	205	532	354	87	1,178
Ciudad de México	7,469	11,043	12,286	1,949	32,747
Durango	114	87	362	40	603

ESTADÍSTICO DE TRÁMITES POR ENTIDAD Y AÑO DE TRÁMITE, DONDE SE SOLICITÓ UNA CPV CON SEXO NO VISIBLE					
ENTIDAD	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**TOTAL**
Guanajuato	573	2,006	1,992	250	4,821
Guerrero	255	655	1,674	264	2,848
Hidalgo	685	870	732	111	2,398
Jalisco	1,061	4,027	6,158	804	12,050
México	2,648	8,617	8,483	1,217	20,965
Michoacán	528	1,787	2,328	431	5,074
Morelos	172	334	259	50	815
Nayarit	61	285	251	48	645
Nuevo León	382	1,042	1,032	161	2,617
Oaxaca	294	458	603	115	1,470
Puebla	1,433	4,251	3,566	606	9,856
Querétaro	279	1,585	1,578	218	3,660
Quintana Roo	555	1,459	1,537	302	3,853
San Luis Potosí	230	550	345	40	1,165
Sinaloa	33	97	635	81	846
Sonora	103	464	472	90	1,129
Tabasco	21	58	589	51	719
Tamaulipas	221	732	587	91	1,631
Tlaxcala	104	406	488	80	1,078
Veracruz	488	1,163	1,140	221	3,012
Yucatán	37	112	946	485	1,580
Zacatecas	297	1,366	1,570	203	3,436
TOTAL	**20,501**	**48,026**	**57,349**	**9,018**	**134,894**

Fuente: DERFE, Coordinación de Procesos Tecnológicos, Dirección de Operaciones del CECyRD. Corte al 23 de febrero de 2023.

Por otra parte, cabe destacar lo sostenido por la Sala Regional Ciudad de México del TEPJF, al resolver el expediente SCM-JDC-1050/2019, en el cual se destaca que, si bien la CPV es el medio con el cual la ciudadanía puede ejercer su derecho al voto, ésta se fue consolidando y aceptando hasta que se volvió un documento indispensable en la vida cotidiana de las mexicanas y los mexicanos hasta convertirse en un medio de identificación oficial, aceptado por dependencias públicas, privadas y actos entre particulares, indispensable para las personas en su vida cotidiana.

De las personas no binarias

La CIDH ha documentado que existe un universo de identidades y expresiones de género entre las que se encuentra la de las personas que se identifican como “no binarias” o bien “personas de género no binario”, entre muchas otras posibilidades. Así, la identidad de género hace referencia a la vivencia interna e individual que cada persona siente y define, misma que podría o no corresponder con el género asignado al nacer. En esa línea, el término "persona trans" resulta ser un concepto paraguas frecuentemente utilizado por aquellas personas cuyas identidades de género no se condicen con las socialmente establecidas para el género que les fue asignado.

Al respecto, la CIDH reconoce que, sea cual sea su configuración biológica de nacimiento, “[…] existen personas no binarias que se identifican con una única posición fija de género distinta de hombre o mujer. Otras personas no binarias no se identifican con ningún género en particular, en ocasiones denominándose personas ‘agénero’. En ocasiones, estas personas se consideran a sí mismas personas sin género, o bien disienten con la idea misma de género Por su parte, las personas de “género fluido” vivencian el género de manera fluctuante, sin un género fijo y permanente.” [11]

En otras palabras, se trata de personas que desafían a las normas o categorías convencionales o bien, que las trascienden. Si el Estado ha construido gran parte de sus procesos a través de la heteronormatividad, es decir con la asignación de roles binarios hombre/mujer a las que ha dado pleno reconocimiento, las personas de la comunidad LGBTTTIQ+ han expandido la comprensión de las categorías de sexo, género, identidad de género y orientación sexual sobre cómo las personas pueden identificarse a sí mismas.

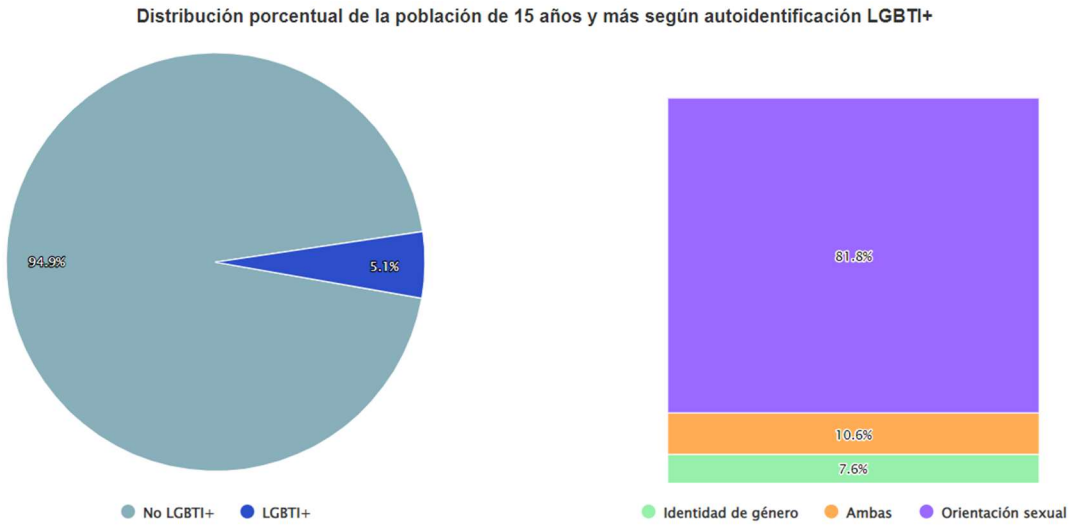
En este sentido, de acuerdo con la CIDH, las identidades no binarias reúnen, entre otras categorías identitarias, a personas que no se identifican con una única posición fija de género como mujer u hombre, personas que se identifican parcialmente como tales, personas que deciden fluir entre los géneros por periodos de tiempo, que no se identifican con ningún género o que disienten de la idea misma del género.

[11] CIDH, Informe sobre Personas Trans y de Género Diverso y sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, 7 de agosto de 2020, pp. 43-46, https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PersonasTransDESCA-es.pdf.

En todo caso, cada una de estas expresiones forman parte de categorías que deben ser protegidas contra la discriminación a la luz de los estándares internacionales que ya han sido expuestos, a fin de que puedan ejercer de manera plena sus derechos, entre ellos los de identidad y personalidad jurídica.

En relación con estos derechos, la CIDH ha sido consistente en recomendar a los Estados parte a "admitir y reconocer las identidades no binarias, tales como las identidades de género que no son ni 'hombre' ni 'mujer', y ofrecer diversas opciones de marcadores de género en los procesos legales de reconocimiento de la identidad de género."[12]

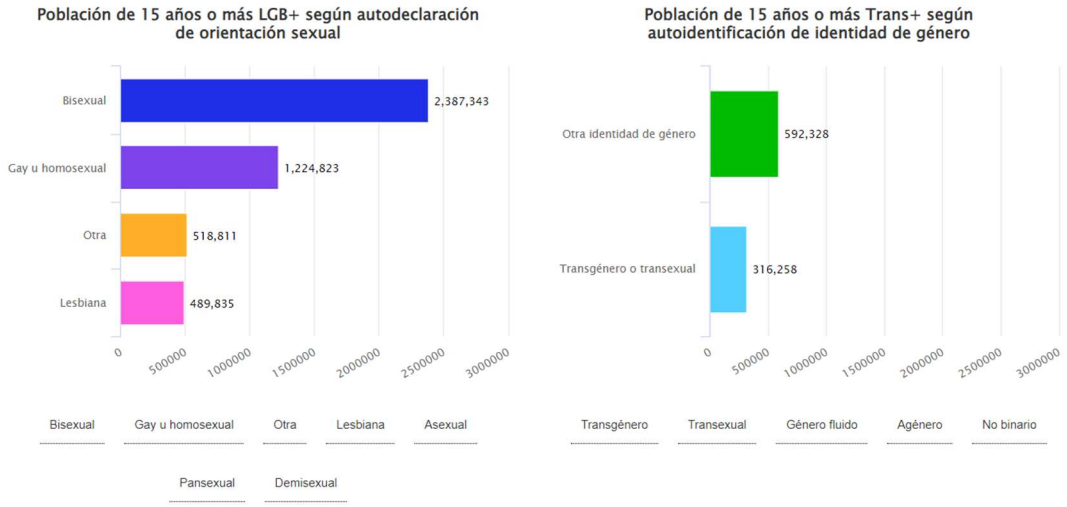
En México, de acuerdo con el INEGI, existen alrededor de 5 millones de personas de 15 años o más que se autoidentifican con una orientación o identidad de género LGBTTTIQ+; es decir, una de cada 20 personas o el 5.1% de la población. El 81.8% se asume parte de esta población por su orientación sexual, mientras que **7.6% se asume por su identidad de género** y 10.6 % por ambas.[13]



Fuente: INEGI, Encuesta Nacional sobre Diversidad Sexual y de Género (ENDISEG) 2021.

[12] Asamblea General, Informe del Experto Independiente sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género, A/73/152, 12 de julio de 2018, párr. 81(d)(v).
[13] INEGI, Encuesta Nacional sobre Diversidad Sexual y de Género (ENDISEG) 2021, https://www.inegi.org.mx/programas/endiseg/2021/.

De entre aquellas personas que se identifican en este colectivo con motivo de su identidad de género, 34.8% son transgénero o transexual y 65.2% se identifica con otra (entre las que se encuentra la no binario, género fluido, agénero, etc.).



Fuente: INEGI, Encuesta Nacional sobre Diversidad Sexual y de Género (ENDISEG) 2021.

No obstante, el reconocimiento jurídico de la identidad de esta población ha dado apenas pasos incipientes en nuestro país. En febrero de 2022, la Dirección General del Registro Civil en el Estado de Guanajuato expidió la primera acta de nacimiento que reconoce a una persona como no binaria, producto de una sentencia de amparo dictada por el Juez Cuarto de Distrito con sede en León, Guanajuato.

En el mismo sentido, existen casos en Ciudad de México y Nuevo León, ambos como consecuencia de procesos judiciales que han otorgado protección a la esfera de derechos de este colectivo.

A nivel legislativo, en noviembre de 2022, el Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo se convirtió en la primera entidad federativa en dar un paso más en el reconocimiento de la identidad de género de las personas no binarias, al aprobar modificaciones a la Ley para la Familia del Estado de Hidalgo y a la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Hidalgo, con el objetivo de que el Registro Civil de dicha entidad permita en adelante la rectificación de documentos.

La reforma consistió en adicionar un nuevo artículo 214 Ter a la Ley para la Familia del Estado de Hidalgo, en los siguientes términos:

> **Artículo 214 Ter.** Toda persona tiene derecho al reconocimiento de su identidad de género.
>
> Se entenderá por identidad de género la convicción personal e interna, tal como cada persona se percibe a sí misma, la cual puede corresponder o no, al sexo asignado en el registro primario. En ningún caso será requisito acreditar intervención quirúrgica, terapia, diagnóstico u otro procedimiento para el reconocimiento de la identidad de género.
>
> Las personas cuya autopercepción de género no se enmarque en las categorías de masculino o femenino, tendrán el derecho al reconocimiento e inscripción de su género no binario.
>
> El reconocimiento respectivo se llevará a cabo en la Dirección del Registro del Estado Familiar del Poder Ejecutivo del Estado o ante el Oficial del Registro del Estado Familiar del municipio de su residencia cumpliendo todas las formalidades que exige la normatividad.
>
> Los efectos de esta nueva acta de nacimiento serán oponibles a terceros desde su registro.
>
> Los derechos y obligaciones contraídas con anterioridad al reconocimiento de identidad de género y a la expedición de la nueva acta, no se modificarán ni se extinguirán con la nueva identidad jurídica de la persona; incluidos los provenientes de las relaciones propias del derecho de familias en todos sus órdenes y grados, los que se mantendrán inmodificables.

Al tratarse de un hecho histórico en favor de las personas no binarias, esta reforma constituye una referencia indispensable para este Instituto, tomando en cuenta que los avances tanto judiciales como legislativos apuntan hacia el pleno reconocimiento de las personas trans y de la diversidad sexo-genérica, sin dejar de observar que de las 32 entidades del país solo una lo ha establecido en ley para las personas no binarias.

Con base en las consideraciones normativas expuestas, este Consejo General válidamente puede realizar el análisis de viabilidad sobre la incorporación del dato en la CPV que reconozca a las personas como no binarias, en acatamiento a las sentencias dictadas en los expedientes SM-JDC-396/2020 y SM-JDC-1011/2021 por la Sala Regional Monterrey del TEPJF; así como, que se identifique en la credencial como persona no binaria solo en el apartado

de sexo, a quienes manifiesten su deseo de que se les reconozca con ese carácter sin presentar documento de identidad.

TERCERO. Motivos para determinar 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 Regional Monterrey del TEPJF; así como, que se identifique en la credencial como persona no binaria solo en el apartado de sexo, a quienes manifiesten su deseo de que se les reconozca con ese carácter sin presentar documento de identidad.

La CPEUM y la LGIPE revisten al INE de atribuciones para la formación y administración del Padrón Electoral y la Lista Nominal de Electores, que incluye la expedición de la CPV como instrumento para que la ciudadanía ejerza sus derechos político-electorales y como documento oficial de identificación, dada la importancia que cobra la CPV en la vida cotidiana de la ciudadanía.

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

Igualmente, resulta oportuno destacar que este Instituto, de la mano de las mejoras tecnológicas y de seguridad, ha establecido por medio de acciones afirmativas una variedad de directrices y orientado las acciones conducentes a garantizar que la ciudadanía vote y pueda identificarse con la CPV en igualdad de condiciones y sin discriminación alguna.

Ahora bien, respecto de la materia del presente acuerdo, a través de sendas peticiones ciudadanas, se formuló a la JLE-AGS 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 Regional Monterrey del TEPJF, entre otras determinaciones, instruyó a este Consejo General 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.

Dicho lo anterior, con la finalidad de dar cumplimiento a lo ordenado por la Sala Regional Monterrey del TEPJF, en los expedientes previamente citados, a través del Acuerdo INE/CNV70/DIC/2022, la CNV recomendó a este Consejo General considerar como 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 Monterrey del TEPJF, de acuerdo con lo siguiente:

> […] 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.
>
> 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". […]

Posteriormente, en la primera sesión extraordinaria de la CRFE, celebrada el 18 de enero de 2023, se presentó el Informe sobre la viabilidad de incorporar en la CPV el dato 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 Regional Monterrey del TEPJF.

En dicho informe, **se retomaron los antecedentes de Guanajuato y Ciudad de México**, como entidades en donde ya el registro civil expidió actas de nacimiento que reconocen a una persona como no binaria. El primer caso ocurrió en Guanajuato el 11 de febrero de 2022 en favor del activista Fausto Martínez.[14]

Sin embargo, **reconociendo el rezago que existe a nivel nacional sobre las modificaciones en las legislaciones estatales respecto al reconocimiento del derecho a la identidad de las personas no binarias, así como la posibilidad de conseguir la modificación en el acta de nacimiento** (reiterando que solo existen hasta antecedentes en Guanajuato, Ciudad de México y Nuevo León), se acordó analizar la posibilidad de que las personas que no cuenten con un medio de identidad en la que se les reconozca la identidad de género no binaria, tengan la posibilidad de solicitar su CPV con el dato que las identifique como tal, con las implicaciones técnicas que ello conlleva.

En este orden de ideas, como fue expuesto en el considerando anterior, el artículo 1° de la CPEUM establece que en los Estados Unidos Mexicanos

[14] Existe también un antecedente en Nuevo León, con el caso de Edie Galván Villareal en marzo de 2022. Se considera que, con los ejemplos de estos estados, el resto de las entidades del país podrá ir tomando como referencia estos avances para realizar modificaciones, pero el rezago sigue siendo mayor.

todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución 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 esta Constitución establece. Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la propia CPEUM y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Esta modificación sentó un nuevo paradigma en el reconocimiento de los derechos humanos: el **principio *pro persona***. Dicho principio es definido como un criterio hermenéutico que informa todo el derecho de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria.[15]

Aunado a lo anterior, el 11 de junio de 2003, se publicó en el DOF la LFPED. Este instrumento normativo sentó las bases del derecho a la igualdad y no discriminación, así como la obligatoriedad de todas las instituciones del Estado para adoptar las medidas que estén a su alcance, tanto por separado como coordinadamente, para que toda persona goce, sin discriminación alguna, de todos los derechos y libertades consagrados en la CPEUM, en las leyes y en los Tratados Internacionales de los que México sea parte.

En este contexto, la identidad de género se reconoce como una de las categorías protegidas contra la discriminación, pues se encuentra estrechamente relacionada con el derecho al libre desarrollo de la personalidad.

De igual manera, se debe destacar que la autopercepción de la persona juega un papel indispensable en términos de la construcción de la identidad de género.

Al respecto, y de acuerdo con consideraciones normativas expuestas en el considerando anterior, se resalta que el derecho de cada persona a definir de

[15] Mireya Castañeda. (2014). "El principio pro persona. Experiencias y expectativas", https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4894/1.pdf.

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 mismas, se encuentra protegido por el desarrollo del derecho internacional de derechos humanos a través de las disposiciones que garantizan el derecho de igualdad y no discriminación, identidad, libre desarrollo de la personalidad y reconocimiento de la personalidad jurídica.

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

Al respecto, en palabras del magistrado Felipe de la Mata Pizaña:[16]

> […] la dicotomía hombre/mujer se refuerza por el hecho de que casi todas las sociedades hablan y piensan binariamente, y así elaboran sus representaciones sociales, como construcciones simbólicas atribuidas a la conducta objetiva y subjetiva de las personas.
>
> Sin embargo, la construcción cultural de la identidad de género, en la actualidad, ha encontrado un replanteamiento, en la apertura de una negación hacia la existencia de otras formas de asumirse en los roles de la sociedad, más allá del sistema binario planteado por la humanidad en la realidad social de la historia.
>
> Así, el repaso hacia lo que significa el género, traza el acto diario de interpretación de cada persona, que no se trata de un concepto dado por sentado, estático sin cambio alguno. Elegir el propio género es un acto volitivo, y si éste se elige solo en términos binarios, entonces se renueva una historia cultural prestablecida, que impide la posibilidad de existir fuera de las normas de género dadas, y, que a su vez interpreta una realidad cultural cargada de sanciones, tabúes y prescripciones.
>
> Para superar las restricciones binarias debe encontrarse su disolución en la creación de nuevas formas culturales, en mejorar las condiciones de una construcción de nuevas realidades sociales, en donde, cuando se trata de derechos humanos de las personas "no binarias", las autoridades del estado estén para reconocérselos sin prejuzgar condiciones establecidas que implican categorizar lo femenino/masculino, sin abrirse a las múltiples posibilidades de hacer género.
>
> Así, a los tribunales constitucionales como entes de protección y tutela de derechos, les corresponde a través de sus respectivas determinaciones,

[16] Felipe de la Mata Pizaña, "Personas no binarias en la integración de órganos electorales", https://www.te.gob.mx/blog/delamata/front/articles/article/206#_ftn1.

> favorecer la reconstrucción de estructuras arraigadas del sistema binario de género, rechazar la calidad fija y permanente de la oposición binaria, lograr una historicidad y una deconstrucción genuinas de otras identidades de género. […]

En efecto, a partir de estas consideraciones y tomando en cuenta las determinaciones de la SCJN y del TEPJF, no solo corresponde a los órganos jurisdiccionales sino también a las autoridades administrativas, máxime cuando se les confiere constitucionalmente la protección y promoción de los derechos humanos en su esfera de actuación, aprobar acuerdos y ejecutar acciones orientadas a maximizar el ejercicio de los derechos de todas las personas, incluyendo acciones afirmativas y medidas progresivas que favorezcan a personas no binarias, entre otros colectivos, comunidades y poblaciones de la diversidad sexual y de género, a fin de prevenir actos discriminatorios en su contra.

En relación con este tema, es oportuno mencionar que la Sala Superior del TEPJF emitió la sentencia recaída en el expediente SUP-REC-277/2020, en la que se confirmó una decisión de la Sala Regional Monterrey del TEPJF, que consideró válida la implementación de la reserva del 10% del total de Consejerías Distritales y Municipales del Instituto Electoral de Aguascalientes, para personas en situación de desventaja; en concreto, al grupo LGBTTTIQ+, personas adultas mayores, personas indígenas y personas con discapacidad, pero que debía diferenciarse a las personas femeninas/masculinas respecto de las personas no binarias.

Ello, derivado de una solicitud que un colectivo planteó ante el TEEA, respecto que no era suficiente que el OPL incorporara un criterio orientador para incluir a las personas trans (transgénero, transexuales y travestis) a través de la autoadscripción para determinar la identidad de género de las personas trans, porque excluía a las personas no binarias.

Así, se confirmó que era constitucional y convencional la armonización de la paridad de género y la acción afirmativa ordenadas a favor de grupos desventajados. El OPL debía distribuir el 90% de los cargos de los Consejos Distritales y el 90% de los Consejos Municipales bajo el mandato paritario, y el 10% restante de cada uno de ellos, atendiendo a la medida afirmativa de los otros grupos.

De tal forma que, se materializaría la igualdad sustantiva de la identidad de género dentro de los procesos para integrar órganos electorales, en tres listas:

mujeres, hombres y personas en situación de desventaja, en la que, en esta última se incluiría a las personas no binarias en el grupo de las personas LGBTTTIQ+.

Esta decisión implicó un criterio novedoso por dos razones: 1) se reconocen los derechos de las personas no binarias para integrar órganos electorales locales; y, 2) la paridad y las acciones afirmativas no se contraponen, ninguna tiene más peso que la otra, sino que se armonizan para hacer a estos entes del estado, mayormente incluyentes.

Igualmente, se cumplió con el mandato legal y constitucional de "paridad en todo" y el principio de igualdad de los derechos humanos. Se estimó, además, que el derecho de cada persona a definir de manera autónoma su identidad sexual y de género, que se le reconozca "no binaria", y que esta representación de sí misma se materializarse en el ejercicio de sus derechos, está protegido constitucional y convencionalmente, y que las autoridades son las que tienen el deber de efectuar las medidas para garantizar y respetar ese derecho.

Por su parte, 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 LGBTTTIQ+ 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 como un elemento de autodeterminación y autonomía, que se encuentra protegido por las instituciones jurídicas internacionales y nacionales.

De conformidad con la Corte IDH, los Estados que han ratificado la CADH están obligados a asegurar el reconocimiento de la identidad jurídica de las personas, sea real o autopercibida, por lo que deben implementar las medidas, preferentemente de carácter administrativo, para que dicha identidad verse en los registros de identificación oficiales.

De esta manera, las directrices a considerar para el reconocimiento de la identidad de género implican:

1. No menoscabar el principio de seguridad jurídica.

2. Que cualquier modificación se base solo en el consentimiento libre e informado de la persona.

3. Para reconocer cualquier modificación en este marco basta la autodeterminación.

4. Se debe evitar someter a la persona a cargas burocráticas irrazonables para modificar sus documentos de identidad.

5. Se debe establecer un mecanismo sencillo, trasparente y coordinado para que se reconozca legalmente la identidad de la persona.

Por tanto, es preciso dar un paso más en la garantía y protección de los derechos de las personas no binarias, para que a partir de su sola autoadscripción pueda ser reconocida su identidad en la CPV, sin necesidad de haber modificado antes su acta de nacimiento.

La implementación de esta medida de *carácter progresivo* se convierte además en la única posibilidad de que el INE pueda brindar protección y garantía de sus derechos a las dos personas peticionarias cuyas sentencias dieron origen al presente acuerdo.

En efecto, tanto en el caso del expediente SM-JDC-396/2020, como SM-JDC-1011/2021, Kevin “N” y Jesús “N” acudieron a este Instituto a fin de que pudiera reconocer su identidad en los datos de su CPV, tomando en cuenta solo su autopercepción como personas no binarias.

En ambos casos, la petición fue dirigida además para hacer visible su identidad, no así que se variara u ocultara su sexo, razón por la cual las

opciones que hoy ofrece este Instituto resultan no solo insuficientes, sino incluso, posiblemente discriminatorias.

La visibilización de la identidad de género como parte de los datos expuestos en la CPV constituye en sí misma una medida que atiende al principio de progresividad de los derechos humanos, más aún si este paso puede darse sin afectar la conformación de los datos registrales del Padrón Electoral, sino solo como abrir la oportunidad de que toda aquella persona que se considere no binaria pueda ver esa decisión reflejada en su CPV, sin efectos adicionales.

Por el contrario, exigir que sea posible el reconocimiento de la identidad no binaria solo previa modificación al acta de nacimiento o los registros oficiales de las personas, es dejar en el mismo estado de indefensión a gran parte de esta comunidad ante los avances normativos mínimos a nivel nacional o la necesidad de iniciar un proceso judicial con efectos individuales, como sería el caso de los dos peticionarios ante este Instituto.

Es así que, a fin de garantizar el derecho a la identidad y expresión de género de las personas no binarias, son las autoridades quienes se encuentran obligadas en el alcance de sus posibilidades a implementar mecanismos legales, sencillos y expeditos que posibiliten registrar o cambiar componentes esenciales de su identidad en los registros públicos y en sus documentos de identificación, en este caso de la CPV.

En este sentido, el INE, como parte de las autoridades del Estado mexicano, fortalece su actuar como autoridad garantista de derechos contribuyendo a la promoción, protección y garantía de los derechos de las personas no binarias, dando paso a la expansión y reconocimiento pleno de sus derechos al adoptar medidas de carácter progresivo en favor de su libre desarrollo y personalidad, permitiendo que su identidad sea visible y manifiesta con base en la autoadscripción de las personas.

Para reforzar lo anterior, es preciso señalar que ha sido criterio de la Sala Superior del TEPJF,[17] 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.

[17] Sentencia SUP-JDC-304/2018 y acumulados. Sala Superior del TEPJF.

En tal virtud, resulta viable la **incorporación del identificador "X"** 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 Regional Monterrey del TEPJF, mediante las siguientes dos vías:

1. A las **personas que soliciten su CPV en la que se les reconozca como no binarias y presenten su documento de identidad en el que se les identifique como tal**, ya sea acta de nacimiento o carta de naturalización, se le expedirá la credencial con el identificador "X", tanto en el campo del sexo, como en los datos de información y control que se localizan en la misma.

2. A las **personas que soliciten su CPV en la que se les reconozca como no binarias y <u>no</u> presenten su documento de identidad, ya sea acta de nacimiento o carta de naturalización en los que se les identifique como tal**, se les expedirá la credencial con el **identificador "X" únicamente en el campo de sexo**, sin que se modifiquen los datos de información y control que se localizan en la CPV, tales como la clave de elector, la CURP, la zona de lectura mecánica, entre otras; puesto que, para ello, deviene necesario contar con dicho documento de identidad que refleje esa identidad de género, a fin de que haya concordancia entre ambos registros.

Mediante estas vías se facilitará a la ciudadanía elegir su identidad de género no binaria en la CPV, dando cumplimiento a la normatividad internacional y nacional en materia de derechos humanos antes expuesta, en el sentido de que es obligación de los Estados asegurar el reconocimiento de la identidad jurídica de las personas, sea real o autopercibida, sin comprometer la certeza de los instrumentos registrales que administra esta autoridad electoral.

Aunado a lo anterior, este Consejo General considera procedente que, a través de la DERFE, se elabore un estudio para analizar la viabilidad para que las personas trans que soliciten su CPV en la que se les reconozca como mujer u hombre no presenten su documento de identidad, ya sea acta de nacimiento o carta de naturalización en los que se les identifique como tal, se les expedirá la credencial con el identificador “M” o “H” acorde con su identidad de género únicamente en el campo de sexo, sin que se modifiquen los datos de información y control que se localizan en la CPV, tales como la clave de elector, la CURP, la zona de lectura mecánica, entre otras; puesto que, para ello, deviene necesario contar con dicho documento de identidad que refleje esa identidad de género, a fin de que haya concordancia entre ambos registros. La DERFE deberá presentar a la CRFE dicho estudio para los efectos conducentes.

Por otra parte, resulta conveniente instruir a la DERFE para que proceda a la realización de las adecuaciones técnicas en sus sistemas a efecto de que modifique el modelo de la CPV, 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.

En este sentido, resulta procedente que, hasta en tanto se realicen los ajustes conducentes a los sistemas informáticos, 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 solicite la ciudadanía con el dato en la CPV que las reconozca como personas no binarias, se atenderán de manera particular mediante un mecanismo de excepción no automatizado que impacte en el dato de sexo que se imprime en la credencial, pero que no considere cambios en la clave de elector y otros datos de información y control.

Con base en las consideraciones anteriormente vertidas, a fin de dar cumplimiento a las sentencias dictadas en los expedientes SM-JDC-396/2020 y SM-JDC-1011/2021 por la Sala Monterrey del TEPJF; así como, hacer posible que se identifique en la CPV como persona no binaria solo en el apartado de sexo, a quienes manifiesten su deseo de que se les reconozca con ese carácter sin presentar documento de identidad, este Consejo General determina que **es viable la incorporación del dato en la CPV que reconozca a las personas no binarias**, en los términos precisados en el presente considerando.

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

A C U E R D O S

PRIMERO. Se determina viable la modificación de los datos que contiene la Credencial para Votar, para efecto de incorporar el identificador que corresponde 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; así como, que se identifique en la credencial como persona no binaria solo en el apartado de sexo, a quienes manifiesten su deseo de que se les reconozca con ese carácter sin presentar documento de identidad, de conformidad con el considerando tercero del presente acuerdo, en los siguientes términos:

1. A las **personas que soliciten su Credencial para Votar en la que se les reconozca como no binarias y presenten su documento de identidad, ya sea acta de nacimiento o carta de naturalización en el que se les identifique como tal**, se le expedirá la credencial con el identificador “X”, tanto en el campo del sexo, como en los datos de información y control que se localizan en la misma.

2. A las **personas que soliciten su Credencial para Votar en la que se les reconozca como no binarias y <u>no</u> presenten su documento de identidad, ya sea acta de nacimiento o carta de naturalización en los que se les identifique como tal**, se les expedirá la credencial con el **identificador “X” únicamente en el campo de sexo**, sin que se modifiquen los datos de información y control que se localizan en la credencial, tales como la clave de elector, la Clave Única del Registro de Población, la zona de lectura mecánica, entre otras; puesto que, para ello, deviene necesario contar con dicho

documento de identidad que refleje esa identidad de género, a fin de que haya concordancia entre ambos registros.

SEGUNDO. Se instruye a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, a realizar un estudio para analizar la viabilidad para que las personas trans que soliciten su Credencial para Votar en la que se les reconozca como mujer u hombre no presenten su documento de identidad, ya sea acta de nacimiento o carta de naturalización en los que se les identifique como tal, se les expedirá la credencial con el identificador “M” o “H” acorde con su identidad de género únicamente en el campo de sexo, sin que se modifiquen los datos de información y control que se localizan en la Credencial para Votar, tales como la clave de elector, la Clave Única del Registro de Población, la zona de lectura mecánica, entre otras; puesto que, para ello, deviene necesario contar con dicho documento de identidad que refleje esa identidad de género, a fin de que haya concordancia entre ambos registros. El estudio deberá ser presentado en la Comisión del Registro Federal de Electores para los efectos conducentes.

TERCERO. Se instruye a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, a realizar los ajustes necesarios a los sistemas informáticos, a los procedimientos técnico-operativos, a la capacitación de la estructura operativa involucrada en la operación de los Módulos de Atención Ciudadana, así como evaluar la necesidad de aprobar ajustes al modelo de la Credencial para Votar en territorio nacional y desde el extranjero con la finalidad de que el Instituto Nacional Electoral esté en condiciones de expedir la misma con el dato que reconozca a las personas no binarias.

CUARTO. Se instruye a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, a informar mensualmente a la Comisión Nacional de Vigilancia y a la Comisión del Registro Federal de Electores sobre los avances de los ajustes realizados a los sistemas informáticos, a los procedimientos técnico-operativos, así como a la capacitación de la estructura operativa involucrada en la operación de los Módulos de Atención Ciudadana.

QUINTO. Se aprueba que, hasta en tanto se realicen los ajustes conducentes a los sistemas informáticos, 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 solicite la ciudadanía con el dato en la Credencial para Votar que las reconozca como personas no binarias, se atenderán de manera particular mediante un mecanismo de excepción no automatizado que impacte en el dato de sexo que se imprime en la credencial, pero que no considere cambios en la clave de elector y otros datos de información y control.

SEXTO. Se instruye a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, por conducto de la Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en el Estado de Aguascalientes, a notificar personalmente a las personas solicitantes en el domicilio que señalaron para dichos efectos; y, por conducto de la Dirección Jurídica de este Instituto, a informar a la Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el cumplimiento dado a los expedientes SM-JDC-396/2020 y SM-JDC-1011/2021.

SÉPTIMO. El presente acuerdo entrará en vigor a partir de su aprobación por parte de este Consejo General.

OCTAVO. Publíquese el presente acuerdo en la Gaceta Electoral, en el portal electrónico del Instituto Nacional Electoral y en el Diario Oficial de la Federación.

El presente Acuerdo fue aprobado en lo general en sesión ordinaria del Consejo General celebrada el 27 de febrero de 2023, por votación unánime de las y los Consejeros Electorales, Norma Irene De La Cruz Magaña, Doctor Uuc-kib Espadas Ancona, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, Maestro José Martín Fernando Faz Mora, Carla Astrid Humphrey Jordán, Doctor Ciro Murayama Rendón, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Maestro Jaime Rivera Velázquez, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello.

Se aprobó en lo particular el numeral 2 del Punto de Acuerdo Primero, en los términos del Proyecto de Acuerdo originalmente circulado, por nueve votos a favor de las y los Consejeros Electorales, Norma Irene De La Cruz Magaña, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, Maestro José Martín Fernando Faz Mora, Carla Astrid Humphrey Jordán, Doctor Ciro Murayama Rendón, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Maestro Jaime Rivera Velázquez, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello, y dos votos en contra de los Consejeros Electorales, Doctor Uuc-kib Espadas Ancona y Doctor José Roberto Ruiz Saldaña.

Se aprobó en lo particular el Punto de Acuerdo Segundo, por ocho votos a favor de las y los Consejeros Electorales, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, Maestro José Martín Fernando Faz Mora, Carla Astrid Humphrey Jordán, Doctor Ciro Murayama Rendón, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Maestro Jaime Rivera Velázquez, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello, y tres votos en contra de los Consejeros Electorales, Norma Irene De La Cruz Magaña, Doctor Uuc-kib Espadas Ancona y Doctor José Roberto Ruiz Saldaña.

EL CONSEJERO PRESIDENTE DEL CONSEJO GENERAL	EL SECRETARIO DEL CONSEJO GENERAL
DR. LORENZO CÓRDOVA VIANELLO	LIC. EDMUNDO JACOBO MOLINA