



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO
ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA
EXPEDIENTE: TET-JDC-030/2020
Y ACUMULADO TET-JDC-032/2020

**JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS
DERECHOS POLÍTICO
ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA.**

EXPEDIENTE: TET-JDC-030/2020 Y
ACUMULADO TET-JDC-032/2020.

ACTORES: CRISPIN PLUMA
AHUATZI Y OTROS.

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO
TLAXCALTECA DE ELECCIONES.

MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA
SALVADOR ÁNGEL.

Tlaxcala de Xicohtécatl, Tlaxcala, a 17 de diciembre de 2021.

El Tribunal Electoral de Tlaxcala dicta **SENTENCIA** en el sentido de revocar el acuerdo del Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones por el que se reforma el *Reglamento de asistencia técnica, jurídica y logística a las comunidades que realizan elecciones de presidencias de comunidad por el sistema de usos y costumbres*, en razón de no haber sido sometido previamente a consulta a las comunidades¹.

SÍNTESIS DE LA SENTENCIA

Con la finalidad de proporcionar una mejor comprensión del asunto a los actores y a las personas pertenecientes a las comunidades involucradas, se realiza una breve síntesis del asunto.

a) Hechos problemáticos del asunto.

Las personas que presentaron la demanda, como miembros de comunidades que eligen a los titulares de las presidencias de comunidad por sus propios sistemas normativos, se inconformaron con la decisión del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones de reformar el *Reglamento de asistencia técnica, jurídica y logística a las comunidades que realizan elecciones de presidencias de comunidad por el sistema de usos y costumbres*, para su aplicación posterior.

¹ El empleo del término *usos y costumbres* que se hace en la presente sentencia es en referencia a los ordenamientos jurídicos o al estudio de los argumentos expresados por las partes.



Lo anterior, porque quienes demandaron consideran que al ser una cuestión relacionada con la forma en que dicha autoridad auxiliará a las comunidades en la celebración de sus elecciones, debió consultárseles previamente como lo establece el derecho internacional y la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Además, los demandantes solicitaron que se ordenara al Instituto Tlaxcalteca de Elecciones incorporar representaciones de las comunidades a su Consejo General (máximo órgano de decisión de la autoridad electoral) porque en dicho órgano constantemente se adoptan decisiones relacionadas con los centros de población de referencia. Para efectos del nombramiento de tales representantes, se pidió la realización de una consulta a las comunidades.

También los demandantes pidieron que se ordenara la creación de un Consejo Electoral Indígena y Comunitario, para lo cual también solicitaron la realización de una consulta a las comunidades.

b) ¿Qué se determinó respecto a la impugnación contra el Reglamento de asistencia técnica, jurídica y logística a las comunidades que realizan elecciones de presidencias de comunidad por el sistema de usos y costumbres?

Invalidar el reglamento en su totalidad, porque efectivamente debió consultarse a las comunidades al tratarse de una cuestión susceptible de impactar en las elecciones a presidencias de comunidad realizadas mediante sistemas normativos internos.

Como resultado de lo anterior, se ordenó al Instituto Tlaxcalteca de Elecciones realizar consultas a las comunidades para recabar su pensamiento respecto a un proyecto de reglamento que se les presente, y en su caso, poder incorporar las opiniones o recomendaciones al momento de la aprobación de las normas reglamentarias.

Para realizar las consultas, este Tribunal emitió lineamientos que garanticen que la consulta recabe la posición de las comunidades respecto al reglamento, para lo cual el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones deberá recabar información y construir un procedimiento de consulta antes de aprobar en definitiva el reglamento de referencia. La etapa inicial de la consulta deberá realizarse dentro del plazo de 120 días.

c) ¿Qué se decidió en relación a las solicitudes de incorporar representaciones de las comunidades al Consejo General del





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO
ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA
EXPEDIENTE: TET-JDC-030/2020
Y ACUMULADO TET-JDC-032/2020

Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, y de crear un Consejo Electoral Indígena y Comunitario?

Como se trata de solicitudes que no se realizaron ante las autoridades competentes, este Tribunal no puede pronunciarse al respecto, pues no hay conflicto alguno que resolver.

Sin embargo, como las peticiones podrían ser incorporadas legislativamente al sistema electoral de Tlaxcala, se ordenó su remisión al Congreso del Estado de Tlaxcala para que las atienda.

También se remitieron las solicitudes al Instituto Tlaxcalteca de Elecciones para que las analice y otorgue una respuesta.

ÍNDICE

1. ANTECEDENTES.....	4
2. RAZONES Y FUNDAMENTOS.....	6
3. PRIMERO. Cuestión Previa.....	6
4. SEGUNDO. Jurisdicción y Competencia.....	6
5. TERCERO. Perspectiva Intercultural.....	7
6. CUARTO. Requisitos de procedencia.....	11
7. QUINTO. Precisión de los actos impugnados.....	19
8. SEXTO. Estudio de fondo.....	19
9. SÉPTIMO. Efectos.....	45
10. PUNTOS RESOLUTIVOS.....	46

GLOSARIO

Actores o Impugnantes

Crispín Pluma Ahuatzi, Efraín Cuahutle Romano, Gregorio Quechol Juárez, Blas Flores Teomitzi, Eloy Ahuatzi Tonix, Víctor Flores Rugerio, Higinio Fernández Ahuatzi, Benito Pinillo Tapia, Francisco Felipe Cerero Arrieta, Cándido Mimiantzi Cuahutle, Juan Cocolitzi Conde, Bernardino Flores Maldonado, Delfino Maldonado N., Cenobio Muñoz Muñoz, Marcos Flores Rosales, Bernardo Cuamatzi Cuamatzi y Humberto Cuamatzi Juárez.

Acuerdo Impugnado

Acuerdo ITE-CG 31/2020 del Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, por el que se reforma el



Reglamento de asistencia técnica, jurídica y logística a las comunidades que realizan elecciones de Presidentes de Comunidad por el sistema de usos y costumbres.

Catálogo	Catálogo de presidencias de comunidad que realizan elecciones mediante el sistema de usos y costumbres.
Comisión Interamericana	Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
Congreso del Tlaxcala	Congreso del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.
Corte Interamericana	Corte Interamericana de Derechos Humanos.
Comunidades	Comunidades que en el estado de Tlaxcala eligen a sus presidencias conforme a sus sistemas normativos internos.
Constitución de Tlaxcala	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala
Constitución Federal	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
ITE	Instituto Tlaxcalteca de Elecciones.
Ley de Medios	Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral para el Estado de Tlaxcala.
Ley Electoral Local	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.
Reglamento	Reglamento de asistencia técnica, jurídica y logística a las comunidades que realizan elecciones de Presidentes de Comunidad por el sistema de usos y costumbres.
Sala Regional	Sala Regional de la Cuarta Circunscripción del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con sede en la Ciudad de México.
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
TET	Tribunal Electoral de Tlaxcala.

ANTECEDENTES

1. **Acuerdo ITE-CG 31/2020.** El 17 de septiembre del 2020, el Consejo General del ITE aprobó el Acuerdo ITE-CG 31/2020, por el que se reformó el Reglamento de asistencia técnica, jurídica y logística a las comunidades que realizan elecciones de Presidentes de Comunidad por el sistema de *usos y costumbres*.





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO
ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA
EXPEDIENTE: TET-JDC-030/2020
Y ACUMULADO TET-JDC-032/2020

2. Primer Juicio de la Ciudadanía. El 12 de octubre de 2020, Crispín Pluma Ahuatzí, en su carácter de Presidente de la comunidad Nahua de Guadalupe Ixcotla, municipio de Chiautempan, y otras autoridades y ex autoridades de la misma comunidad, presentaron ante este Tribunal, Juicio de Protección de los Derechos Político Electorales de la Ciudadanía en contra del Acuerdo ITE-CG 31/2020, medio impugnativo que se radicó y admitió con el número de expediente TET-JDC-030/2020.

3. Sobreseimiento. Agotadas las etapas del procedimiento, el 5 de noviembre de 2020, este Tribunal dictó resolución de sobreseimiento en el juicio, por resultar extemporánea la presentación de la demanda.

4. Revocación del sobreseimiento. Inconformes con la anterior resolución, se promovió ante la Sala Regional, Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales de la Ciudadanía, mismo que se radicó con el número de expediente SCM-JDC-212/2020, en el que resolvió revocar la sentencia precisada en el antecedente inmediato anterior, y se ordenó a este Tribunal resolver nuevamente conforme a los lineamientos señalados.

5. Continuación del procedimiento. Mediante acuerdo dictado el 7 de enero de 2021, se ordenó continuar con el conocimiento del asunto hasta el dictado de la resolución que conforme a Derecho procediera.

6. Segundo Juicio de la Ciudadanía. El 14 de octubre de 2020, Juan Carlos Cocoltzi Conde, en su carácter de Presidente de la comunidad Nahua de San Felipe Cuauhtenco, municipio de Contla de Juan Cuamatzi, presentó ante este Tribunal, Juicio de Protección de los Derechos Político Electorales de la Ciudadanía por el que se inconformó con el Acuerdo Impugnado, tal medio impugnativo se radicó y admitió con el número de expediente TET-JDC-032/2020

7. Acumulación. El 9 de febrero del presente año, se decretó la acumulación del Juicio de Protección de los Derechos Político Electorales de la Ciudadanía TET-JDC-032/2020, al expediente TET-JDC-30/2020 por ser el primero en recibirse en este Tribunal.

8. Requerimiento. El 15 siguiente, para resolver de forma adecuada, se requirió diversa información y documentación al ITE.

9. Cumplimiento de requerimiento. El 21 de febrero del año en curso, el ITE cumplió con lo solicitado.



10. Sentencia definitiva. El 31 de marzo del año en curso, en cumplimiento a lo ordenado por la Sala Regional, este Tribunal emitió sentencia en que revocó parcialmente el Acuerdo Impugnado, y dio vista al Congreso de Tlaxcala, respecto de diversas consultas a las comunidades para nombrar representantes ante el Consejo General del ITE, así como para la creación de un Consejo Electoral Indígena y Comunitario.

11. Revocación parcial de la sentencia definitiva. El 2 de diciembre de 2021, la Sala Regional revocó parcialmente la sentencia definitiva, dando lineamientos a este Tribunal para que resolviera nuevamente dentro del plazo de 10 días hábiles.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERO. Cuestión previa.

La Sala Regional dictó sentencia el 2 de diciembre de 2021 por la que revocó parcialmente la sentencia definitiva dictada en el presente juicio el 31 de marzo de 2021.

Entre otras cosas, en la referida sentencia se determinó que, en relación a la parte revocada, las razones y fundamentos que deben prevalecer son los de dicha resolución, salvo las partes que no fueron impugnadas ni materia de la sentencia citada.

En ese tenor, con la finalidad de dar debido cumplimiento a lo ordenado por la Sala Regional, en adelante se integrarán las razones que conforme a su sentencia deben prevalecer², junto a aquellas que no fueron revocados, así como las demás necesarias para acatar el fallo.

SEGUNDO. Jurisdicción y Competencia.

Este Tribunal tiene jurisdicción y competencia para resolver los juicios de la ciudadanía de que se trata conforme a lo establecido en los artículos 116 párrafo segundo, fracción IV inciso c, de la Constitución Federal; 105, párrafo 1, 106 párrafo 3 y 111 párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 95 penúltimo párrafo de la Constitución de

² Los cuáles serán resaltados en letra cursiva cuando se hagan constar expresamente. La sentencia de la Sala Regional puede ser consultada en la siguiente liga electrónica: http://www.te.gob.mx/EE/SCM/2021/JDC/808/SCM_2021_JDC_808-1107254.pdf





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO
ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA
EXPEDIENTE: TET-JDC-030/2020
Y ACUMULADO TET-JDC-032/2020

Tlaxcala; 1, 3, 5, 6, fracción III, 7 y 90 de la Ley de Medios y; 1 y 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral de Tlaxcala,

El Tribunal cuenta con jurisdicción electoral para resolver el presente asunto, en razón de que quienes impugnan alegan transgresiones a los derechos de libre determinación y autonomía comunitaria en materia político – electoral. La competencia del Tribunal se actualiza en razón de que la materia de la impugnación corresponde al orden local por controvertirse un reglamento emitido por el ITE, autoridad electoral administrativa en el estado de Tlaxcala.

TERCERO. Perspectiva intercultural.

En el presente asunto es preciso juzgar bajo una perspectiva intercultural, por dos razones esenciales: **la primera, porque el juicio es promovido por personas que se auto adscriben como indígenas** y, por otra parte, **porque la controversia se encuentra relacionada con la emisión de reformas a un reglamento que, eventualmente, puede trascender en las elecciones de presidencias de comunidad del régimen que se denomina usos y costumbres o sistemas normativos internos.**

El primer supuesto, en términos del artículo 2 apartado A, fracción VIII de la Constitución Federal, implica: **a.** flexibilizar todo formalismo procesal que limite o afecte el acceso a la tutela judicial efectiva en favor de quien promueve con dicha calidad³; y **b.** se suplan de manera total las deficiencias que puedan advertirse en la formulación de sus agravios, atendiendo a la afectación real de derechos, sin más limitaciones que los principios de **congruencia** y contradicción⁴.

El segundo supuesto, tiene como consecuencia que, para la resolución del presente asunto y en términos del citado artículo, se tomen en consideración las **especificidades étnicas, culturales** y el **contexto** de la entidad federativa

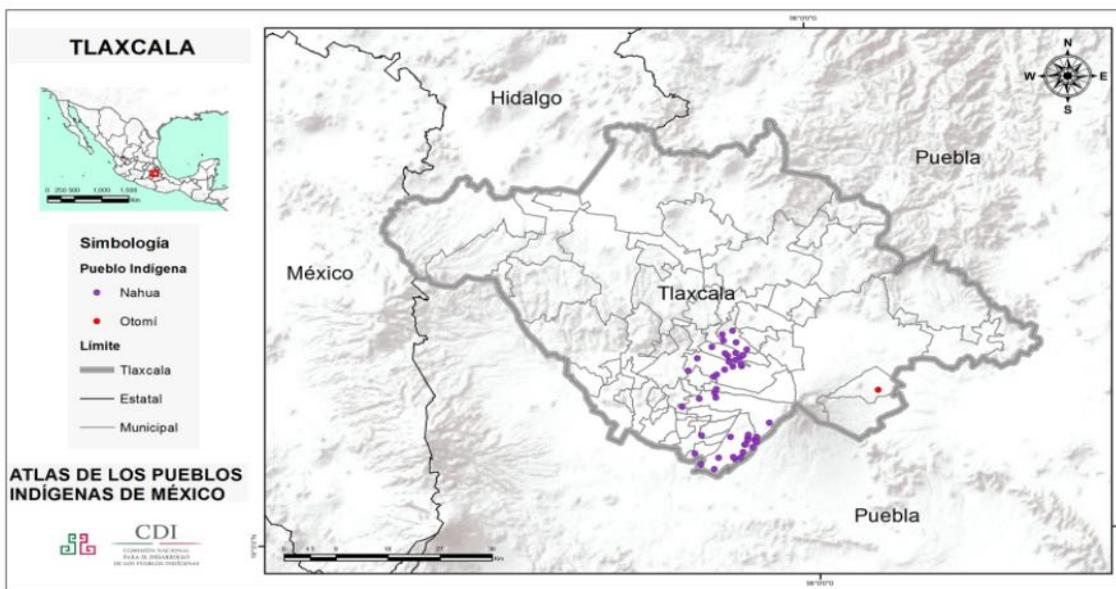
³ Es orientadora la jurisprudencia 7/2013 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro: **PUEBLO. INDÍGENAS. SE DEBE GARANTIZAR A LOS CIUDADANOS QUE LOS CONFORMAN UN EFECTIVO ACCESO A LA JURISDICCIÓN ELECTORAL.**

⁴ Es ilustrativa la jurisprudencia 13/2008 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro: **COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES.**



y de las comunidades que pueden incidir en el caso particular⁵, los que se explican a continuación.

La Constitución de Tlaxcala establece en su artículo 1 que dicha entidad tiene una **composición pluricultural** sustentada originalmente en sus **pueblos náhuatl y otomí**, reconoce a los pueblos y comunidades indígenas y se les garantiza el derecho a preservar su forma de vida y elevar el bienestar social de sus integrantes⁶. Lo cual es coincidente con el mapa de ubicación de los pueblos indígenas correspondientes a la entidad federativa, visible en el Atlas de los Pueblos Indígenas de México⁷:



En ese sentido, la diversidad cultural y étnica prevista en la Constitución de Tlaxcala, lleva a reconocer la existencia de un pluralismo jurídico, el cual puede definirse como el *sistema que permite la coexistencia de varias normatividades o concepciones del derecho, bajo principios de pluralidad, tolerancia y respecto a la diversidad cultural*⁸.

Bajo tales consideraciones, la visión intercultural es la herramienta que permite resolver los conflictos derivados del pluralismo de la forma más democrática, pues permite una mejor aproximación a la complejidad que suponen las

⁵ Jurisprudencia 19/2018 de rubro: **JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL.**

⁶ Así también, refiere que la ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, cultura, religión, educación bilingüe, usos, costumbres, tradiciones, prácticas democráticas, patrimonio étnico, artesanal y formas específicas de organización social y se garantiza a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado, para lo cual los Tribunales y quienes imparten justicia velarán por el respeto de los derechos fundamentales de las personas indígenas.

⁷ Consultable en la página oficial del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI) http://atlas.inpi.gob.mx/?page_id=7251

⁸ Díaz-Polanco, *La diversidad cultural y la autonomía en México*, Nostra Ediciones, 2009, p. 83.





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO
ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA
EXPEDIENTE: TET-JDC-030/2020
Y ACUMULADO TET-JDC-032/2020

interrelaciones pluriculturales, *pues no impone un punto de vista o una perspectiva, sino que procura —a través del reconocimiento, la reflexividad y el diálogo— construir soluciones posibles a los conflictos y tensiones entre culturas*⁹.

Juzgar con perspectiva intercultural implica reconocer la realidad social y cultural propias del orden jurídico de las comunidades que, por estar inmerso y a veces en contraposición con órdenes jurídicos diversos, debe encontrar canales de desarrollo propios, pero en armonía con el resto de las normas jurídicas del sistema.

Así, una visión y aplicación universalista del orden jurídico predominante, por más buenas intenciones que tenga, puede afectar el orden normativo comunitario si no se ocupa de ponderarlo debidamente dentro de los márgenes amplios y plurales de la Constitución Federal. De tal suerte que, las determinaciones que en tales casos se adopten deben construir una solución equilibrada de las normas en tensión, sin dejar de reconocer que, en ocasiones, las normas de un sistema puedan prevalecer sobre el otro, aunque nunca de forma definitiva, lo cual dependerá del contexto dentro del que se resuelva.

Ahora bien, debe decirse que la controversia se encuentra relacionada con el acuerdo que emitió el ITE, relacionado con las elecciones de presidencias de comunidad por *el sistema de usos y costumbres*, mediante el cual reformó el reglamento de 10 de noviembre de 2015.

En ese sentido, el artículo 90 de la Constitución de Tlaxcala, relativo a la organización de los municipios establece que las elecciones de presidencias de comunidad: **1. se realizarán por el principio de sufragio universal, libre, directo y secreto cada tres años en procesos ordinarios, y; 2. podrán realizarse también bajo la modalidad de usos y costumbres de acuerdo con las condiciones generales que señale la ley de la materia y podrán ser reelectos hasta por un período consecutivo siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos de los que formen parte no sea superior a tres años.**

⁹ Del Toro Huerta Mauricio Iván y Santiago Juárez Rodrigo, *La perspectiva intercultural en la protección y garantía de los derechos humanos (una aproximación desde el análisis de las controversias electorales en comunidades indígenas)*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2015, pp. 109 y 110.



Así, el Catálogo¹⁰ señala que en Tlaxcala existen **393** presidencias de comunidad, de las cuales:

- **299** eligen a sus autoridades a través del sistema de partidos y candidaturas ciudadanas mediante sufragio universal, libre, directo, secreto, personal, e intransferible cada 3 años, mediante postulaciones efectuadas por partidos políticos o bien provenientes de candidaturas independientes;

-**94** comunidades relevan a su autoridad mediante lo que se denomina el *sistema de usos y costumbres* o sistemas normativos internos, es decir, basadas en sus normas internas, procedimientos, prácticas e instituciones políticas propias u órganos de consulta que tradicionalmente utilizan para elegir a sus autoridades.

En ese mismo sentido, el artículo 11 de la Ley Electoral Local establece que, en las elecciones de presidentes y presidentas de comunidad por lo que denomina *el sistema de usos y costumbres* el voto se ejercerá de acuerdo con las modalidades que determinen las comunidades respectivas.

Naturaleza del conflicto a resolver.

Como lo estableció la Sala Regional en la sentencia cuyo cumplimiento se acata, en conflictos relacionados con derechos de pueblos y comunidades indígenas y equiparables, es necesario precisar el tipo de conflicto que se resuelve para poder atenderlo de manera óptima y maximizar -según sea el caso- los derechos de las personas integrantes de las comunidades, los derechos colectivos frente a los individuales o los derechos de la comunidad frente a intervenciones estatales. Esto en términos de la jurisprudencia 18/2018 de la Sala Superior de rubro: **COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBER DE IDENTIFICAR EL TIPO DE LA CONTROVERSIA PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL, A FIN DE MAXIMIZAR O PONDERAR LOS DERECHOS QUE CORRESPONDAN.**

Conforme al criterio mencionado, los conflictos pueden ser clasificados como intracomunitarios, extracomunitarios o intercomunitarios, en función de lo siguiente:

- **Conflictos intracomunitarios.** Presentados cuando la autonomía de las comunidades se refleja en *restricciones internas* a sus propios

¹⁰ Consultable en la página oficial del ITE: http://www.itetlax.org.mx/PDF/Doc_Publicos/CATALOGO%20DE%20PRESIDENCIAS%20DE%20COMUNIDAD_fin_al.pdf que se cita como hecho notorio en términos del artículo 28 de la Ley de Medios.





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO
ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA
EXPEDIENTE: TET-JDC-030/2020
Y ACUMULADO TET-JDC-032/2020

integrantes. En este tipo de conflictos se deben ponderar los derechos de la comunidad frente a los derechos de las personas en lo individual o grupos que cuestionen la aplicación de las normas consuetudinarias.

- **Conflictos extracomunitarios.** Cuando los derechos de las comunidades se encuentran en relación de tensión o conflicto con normas de origen estatal o respecto de grupos de la sociedad que no pertenecen a la comunidad. En estos casos, se analiza y pondera la necesidad de cualquier interferencia o decisión externa, y se privilegia la adopción de *protecciones externas* a favor de la autonomía de la comunidad.
- **Conflictos intercomunitarios.** Se presentan cuando los derechos colectivos de autonomía y autodeterminación de 2 o más comunidades se encuentran en situaciones de tensión o conflicto entre sí. En estos casos, las autoridades estatales, destacadamente los órganos jurisdiccionales, deben proteger a las comunidades de interferencias o violaciones a su autodeterminación frente a otras.

El caso materia de la presente sentencia es un **conflicto extracomunitario**, pues la controversia se originó debido a que el ITE reformó diversas disposiciones del Reglamento, lo cual se considera contrario a Derecho por los Impugnantes, quienes estiman que se les debió consultar, lo que constituye una controversia entre la actuación de una autoridad del Estado mexicano (ITE) frente a comunidades que eligen a sus presidencias de comunidad por sistemas normativos internos en el estado de Tlaxcala.

El conflicto extracomunitario de que se trata, debe resolverse analizando y ponderando la necesidad de cualquier interferencia o decisión externa en las Comunidades, privilegiando la adopción de *protecciones externas* a favor de la autonomía de los centros de población de referencia.

CUARTO. Requisitos de procedencia.

Previo al estudio de fondo de los juicios acumulados de que se trata, este órgano jurisdiccional considera que, en el caso, se encuentran satisfechos los requisitos exigidos por los artículos 19, 21 y 22 de la Ley de Medios. Por otro



lado, no se advierte la actualización de alguna de las causales previstas en el artículo 24 de la misma ley, como en los siguientes párrafos se demuestra.

1. Forma. Las demandas se presentaron por escrito; en ellas se hace constar el nombre y firma autógrafa de quienes impugnan; se precisan los actos controvertidos y las autoridades a las que se les atribuye; se mencionan los hechos en que se basan las impugnaciones y se expresan los conceptos de agravio.

2. Oportunidad¹¹. Las demandas se presentaron de forma oportuna, en razón de lo siguiente:

El 30 de diciembre de 2020, la Sala Regional dictó sentencia en el sentido de revocar la sentencia dictada por este Tribunal en el juicio de la ciudadanía 30 del 2020¹² que ahora se resuelve, por considerar que el sobreseimiento por extemporaneidad dictado en su momento fue contrario a Derecho.

En ese sentido, la sentencia de referencia señala que, en casos como en el de que se trata, donde los justiciables pertenecen a comunidades indígenas, deben analizarse los requisitos de procedencia bajo una perspectiva intercultural con la finalidad de remover los obstáculos que impidan el acceso a la justicia del mencionado grupo desaventajado, siempre que ello sea posible y razonable *conforme al principio de progresividad¹³ y privilegiando aquella interpretación más favorable¹⁴ flexibilizando todo formalismo procesal que limite o afecte el acceso a la tutela judicial efectiva en favor de quien promueve con dicha calidad¹⁵.*

Así, los Actores combaten el acuerdo mediante el que se aprobó el Reglamento emitido el 17 de septiembre de 2020 por el Consejo General del

¹¹ Este apartado se emitió en cumplimiento a la primera sentencia de revocación de la Sala Regional y fue un aspecto no combatido en la sentencia cuyo cumplimiento se acata (ver apartado de Antecedentes).

¹² Visible en: <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/df/SCM-JDC-0212-2020.pdf>

¹³ Sirve a lo anterior, la razón esencial de la jurisprudencia 7/2014 de rubro: **COMUNIDADES INDÍGENAS. INTERPOSICIÓN OPORTUNA DEL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN CONFORME AL CRITERIO DE PROGRESIVIDAD.**

¹⁴ En términos de la Jurisprudencia 28/2011, de rubro: **COMUNIDADES INDÍGENAS. LAS NORMAS PROCESALES DEBEN INTERPRETARSE DE LA FORMA QUE LES RESULTE MÁS FAVORABLE.**

¹⁵ Jurisprudencia 7/2013 de rubro: **PUEBLOS INDÍGENAS. SE DEBE GARANTIZAR A LOS CIUDADANOS QUE LOS CONFORMAN UN EFECTIVO ACCESO A LA JURISDICCIÓN ELECTORAL.**





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO
ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA
EXPEDIENTE: TET-JDC-030/2020
Y ACUMULADO TET-JDC-032/2020

ITE¹⁶, el cual fue **publicado hasta el 17 de noviembre del mismo año**¹⁷. Bajo esa tesitura, conforme al artículo transitorio único del Acuerdo Impugnado, las reformas entrarían en vigor a partir de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

Mientras que, los medios de impugnación fueron presentados el 12 y el 14 de octubre de 2020¹⁸, esto es, antes de su publicación, por lo que conforme a las directrices dadas en su momento por la Sala Regional, aunque en el caso del juicio de la ciudadanía 30 del 2020 los Impugnantes hayan mencionado haber tenido conocimiento el 30 de septiembre del mismo año - en cuyo caso el plazo de 4 días hábiles para impugnar habría transcurrido del 1 de octubre al 6 del mismo mes -, es posible flexibilizar las normas procesales para considerar que el plazo para demandar comenzó a correr a partir de la publicación del Reglamento.

Bajo tales consideraciones, aunque es cierto que los Actores impugnaron la ley con antelación a su entrada en vigor, también es verdad que, a la fecha de resolución del presente asunto, las normas de referencia se encuentran vigentes, por lo que son actualmente susceptibles de causar una afectación a los Impugnantes.

Esto pues, siguiendo las razones dadas por la Sala Regional, estamos en presencia de un caso extraordinario por tratarse de impugnaciones realizadas por integrantes y representantes de comunidades indígenas, *lo cual implica en todo caso que bajo una interpretación favorable, la presentación anticipada de*

¹⁶ Visible en la página oficial del ITE en: <https://www.itetlax.org.mx/PDF/acuerdos-pestanana/2020/Septiembre/ACUERDO%20ITE-CG%2031-2020%20REFORMAS%20REGLAMENTO%20USOS%20Y%20COSTUMBRES.pdf>

¹⁷ Visible en la página electrónica del Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala en la siguiente liga: <http://periodico.tlaxcala.gob.mx/indices/Ex17112020.pdf> El documento digitalizado de referencia hace prueba plena por encontrarse en la página oficial de un órgano estatal. En ese sentido, los hechos notorios no necesitan de mayor prueba para dar certeza sobre su existencia, esto conforme al numeral 368 de la Ley Electoral Local, y de forma orientadora conforme a las tesis del Poder Judicial de la Federación de rubros: **HECHO NOTORIO. LO CONSTITUYEN LOS DATOS QUE APARECEN EN LAS PÁGINAS ELECTRÓNICAS OFICIALES QUE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO UTILIZAN PARA PONER A DISPOSICIÓN DEL PÚBLICO, ENTRE OTROS SERVICIOS, LA DESCRIPCIÓN DE SUS PLAZAS, EL DIRECTORIO DE SUS EMPLEADOS O EL ESTADO QUE GUARDAN SUS EXPEDIENTES Y, POR ELLO, ES VÁLIDO QUE SE INVOQUEN DE OFICIO PARA RESOLVER UN ASUNTO EN PARTICULAR; CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO DE LA SECRETARÍA DE SALUD. AL ESTAR PUBLICADAS EN LA PÁGINA WEB OFICIAL DE DICHA DEPENDENCIA CONSTITUYEN UN HECHO NOTORIO, POR LO QUE CUANDO SEAN ANUNCIADAS EN EL JUICIO, LA AUTORIDAD DE TRABAJO ESTÁ OBLIGADA A RECARBLAS Y ANALIZARLAS, CON INDEPENDENCIA DE QUE NO SE APORTEN O QUE LAS EXHIBIDAS ESTÉN INCOMPLETAS, y; PÁGINAS WEB O ELECTRÓNICAS. SU CONTENIDO ES UN HECHO NOTORIO Y SUSCEPTIBLE DE SER VALORADO EN UNA DECISIÓN JUDICIAL.**

¹⁸ Según sellos de recepción de este Tribunal.



la demanda no podría revelar una extemporaneidad y más bien, debería de considerarse el momento en que la disposición entró en vigor de manera efectiva, acorde a lo dispuesto en los artículos transitorios.

De tal suerte que, lo procedente es dar cabida al derecho humano de acceso a la jurisdicción de miembros y representantes de comunidades indígenas que combaten normas que consideran afectan sus derechos de libre determinación y autonomía por no haberseles consultado previamente, pues lo cierto es que, aunque al momento de impugnarse no estaban vigentes, su entrada en vigor era inminente, lo cual no puede pasar desapercibido por este Tribunal¹⁹.

En esa línea argumentativa, las mismas razones deben regir para el juicio de la ciudadanía 32 del 2020, pues aunque en este, quienes impugnan no refieren haber conocido el Reglamento en la misma fecha y por iguales medios que los actores del juicio de la ciudadanía 30/2020, lo cierto es que presentaron su demanda con antelación a la entrada en vigor del acto reclamado, además de que afirman no haber sido notificados y haber tomado conocimiento de *manera oral* por parte de autoridades de comunidades vecinas, sin que de autos se desprenda alguna fecha exacta de conocimiento o que desvirtúe las afirmaciones de referencia, por lo que en todo caso, es posible tomar como fecha de conocimiento la de presentación de la demanda.

Al respecto, resulta aplicable la tesis 8/2001 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro y texto siguientes: **CONOCIMIENTO DEL ACTO IMPUGNADO. SE CONSIDERA A PARTIR DE LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, SALVO PRUEBA PLENA EN CONTRARIO.** *La correcta aplicación del contenido del artículo 17 constitucional, en relación con lo dispuesto en los artículos 9o., párrafo 3; 10, a contrario sentido y 16, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, lleva a determinar que cuando no existe certidumbre sobre la fecha en que el promovente de un medio de impugnación electoral tuvo conocimiento del acto impugnado, debe tenerse como aquella en que presente el mismo, en virtud de que es incuestionable que, objetivamente, ésta sería la fecha cierta de tal conocimiento, pues no debe perderse de vista que, en atención a la trascendencia de un proveído que ordene el desechamiento de una demanda se hace indispensable que las causas o motivos de improcedencia se encuentren plenamente acreditados, además de ser manifiestos, patentes, claros, inobjetables y evidentes, al grado de que exista certidumbre y plena*

¹⁹ Al respecto, es ilustrativa la tesis XXV/2011 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de rubro: **LEYES ELECTORALES. ACTOS DE APLICACIÓN INMINENTES, PROCEDE SU IMPUGNACIÓN.**





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO
ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA
EXPEDIENTE: TET-JDC-030/2020
Y ACUMULADO TET-JDC-032/2020

convicción de que la causa de improcedencia de que se trate sea operante en el caso concreto, razón por la cual, de haber alguna duda sobre la existencia y aplicación de las mismas, no es dable a partir de ellas desechar el escrito de demanda de mérito.

Con base en lo anterior, se estima que las demandas se presentaron de forma oportuna.

3. Legitimación y personería. Los Actores se auto adscriben como indígenas pertenecientes a las comunidades nahuas de Guadalupe Ixcotla, municipio de Chiautempan; y San Felipe Cuauhtenco, municipio de Contla de Juan Cuamatzi, quienes acuden en representación de las respectivas comunidades.

En ese sentido, su carácter se encuentra acreditado en términos de la jurisprudencia 4/2012 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de rubro: **COMUNIDADES INDÍGENAS. LA CONCIENCIA DE IDENTIDAD ES SUFICIENTE PARA LEGITIMAR LA PROCEDENCIA DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO**; así como con la jurisprudencia 27/2011 de rubro: **COMUNIDADES INDÍGENAS. EL ANÁLISIS DE LA LEGITIMACIÓN ACTIVA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO, DEBE SER FLEXIBLE.**

4. Interés legítimo. Se cumple en razón de que al acudir en representación de las comunidades indígenas de Guadalupe Ixcotla y San Felipe Cuauhtenco, en caso de demostrarse que el acto reclamado transgrede los derechos de libre determinación y autonomía, los Impugnantes resentirían una afectación en sus derechos y en los de las comunidades que representan y a las que pertenecen.

Al respecto, es importante destacar que el artículo 2, párrafo tercero de la Constitución Federal establece que: *La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.* El párrafo de referencia constituye lo que se ha denominado el criterio de *auto adscripción* indígena, según el cual,

iHy6cpWHGTLw2b3Oh3k2vvp6Q



para determinar cuándo una persona o personas, comunidad o centro de población, son indígenas, basta que los involucrados así lo manifiesten²⁰.

Es ilustrativa la jurisprudencia 12/2013 de rubro y texto: **COMUNIDADES INDÍGENAS. EL CRITERIO DE AUTOADSCRIPCIÓN ES SUFICIENTE PARA RECONOCER A SUS INTEGRANTES.**- *De la interpretación sistemática de los artículos 2º, párrafo quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, apartado 2 del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; 3, 4, 9 y 32 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, se desprende que este tipo de comunidades tienen el derecho individual y colectivo a mantener y desarrollar sus propias características e identidades, así como a reconocer a sus integrantes como indígenas y a ser reconocidas como tales. Por tanto, el hecho de que una persona o grupo de personas se identifiquen y autoadscriban con el carácter de indígenas, es suficiente para considerar que existe un vínculo cultural, histórico, político, lingüístico o de otra índole con su comunidad y que, por tanto, deben regirse por las normas especiales que las regulan. Por ello, la **autoadcripción** constituye el criterio que permite reconocer la identidad indígena de los integrantes de las comunidades y así gozar de los derechos que de esa pertenencia se derivan.*

El texto actual del artículo 2 de la Constitución Federal, es producto de la reforma *en materia indígena* publicada el 14 de agosto de 2001 que se inserta en el contexto del entonces incipiente debate sobre los derechos de las minorías culturales y los derechos colectivos²¹, concretamente, sobre el reconocimiento de que los pueblos y comunidades indígenas son un sector social históricamente discriminado a pesar de ser los descendientes de las civilizaciones existentes en el territorio de nuestro país antes de la conquista de los españoles.

La Constitución Federal en su artículo 2 establece una serie de medidas dirigidas en buena medida a revertir el contexto de desigualdad en que se encuentran los indígenas en nuestro país. La flexibilidad en la exigencia de los requisitos procesales en cuanto las costumbres y especificidades

²⁰ Sin perjuicio de que la propia autoridad pueda determinarlo oficiosamente. El Protocolo para Defensoras y Defensores de los Derechos Político – Electorales de los Pueblos y Comunidades Indígenas establece que: *el principio de autoadcripción reconoce que no son personas o instituciones externas las que definen quién es indígena, sino que, en lo individual, las personas se autoidentifican como tal por su pertenencia identitaria o por conservar total o parcialmente sus instituciones propias.*

²¹ Miguel Carbonell Sánchez. 2002. Comentario al artículo 2 en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y Concordada*. UNAM. México.





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO
ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA
EXPEDIENTE: TET-JDC-030/2020
Y ACUMULADO TET-JDC-032/2020

culturales de las comunidades indígenas lo exijan, es una de las directrices que los juzgadores deben observar a la hora de revisar el derecho de acceso a la jurisdicción y tutela judicial efectiva en tratándose de juicios y recursos promovidos e interpuestos por indígenas²².

En ese sentido, la cuestión a determinar es si se debe reconocer interés legítimo a los miembros de una comunidad indígena que acuden a la justicia electoral local a reclamar posibles afectaciones a las comunidades a las que pertenecen.

La transgresión a los derechos de libre determinación y autonomía producto de la falta de consulta previa en la elaboración y aplicación de normas reglamentarias capaces de constituir una intervención injustificada en la vida político – electoral comunitaria, afecta tanto a las comunidades en su conjunto como a cada uno de sus miembros, en tanto las afectaciones a aquel ente conformado por la voluntad de estos, repercuten materialmente en el elemento humano que lo conforma.

Las personas que, con su participación a través de expresiones de todo tipo, posicionamiento político y sufragio, conforman la voluntad político – electoral comunitaria, sin duda resienten cualquier alteración indebida del orden interno producido por entes externos al núcleo de población, por lo que tienen interés para reclamar las conductas autoritarias que amenacen la conformación social a la que pertenecen.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se ha pronunciado en el sentido de reconocer interés legítimo a los miembros de colectividades o grupos en condición de desventaja como una medida para revertir los contextos de desigualdad que dificultan de forma diferenciada el acceso a la justicia, tal y como se desprende de la jurisprudencia 9/2015 de rubro: **INTERÉS LEGÍTIMO PARA IMPUGNAR LA VIOLACIÓN A PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES. LO TIENEN QUIENES PERTENECEN AL GRUPO EN DESVENTAJA A FAVOR DEL CUAL SE ESTABLECEN**²³. Criterio

²² El arábigo 2, apartado A, fracción VIII de la Constitución Federal establece que los pueblos y comunidades tienen derecho a: *Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución.*

²³ Cuyo texto establece que: *La interpretación sistemática, funcional y progresiva sustentada en el principio pro persona, en su vertiente pro actione, del artículo 1º, en correlación con el 17, párrafo segundo; 35, fracciones I y II, 41, base I segundo párrafo y base VI, y 133, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 1, 2, 8, 23, 24 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2, 14, 25 y 26 del Pacto*



aplicable con mayor razón cuando se trata de comunidades indígenas y sus integrantes.

Consecuentemente, debe reconocerse interés legítimo a los miembros de las comunidades indígenas por ser parte de un colectivo en situación de desventaja²⁴, dado que, quienes impugnan, no solo cuentan con interés legítimo derivado de ser presidentes de las comunidades de que se trata²⁵,

Internacional de Derechos Civiles y Políticos, permite aseverar que la igualdad, exige, entre otras cosas, que la aplicación normativa coloque a las personas en aptitud de gozar y ejercer efectivamente sus derechos. En ese sentido, es necesario eliminar los obstáculos que impiden el acceso pleno a los derechos, en particular, si se originan en la exclusión histórica y sistemática de personas y colectivos sobre la base de sus particulares características personales, sociales, culturales o contextuales, las que se corresponden, en principio, con los rubros prohibidos de discriminación. Por ello, cuando se trate de impugnaciones relacionadas con la tutela de principios y derechos constitucionales establecidos a favor de un grupo histórica y estructuralmente discriminado; cualquiera de sus integrantes puede acudir a juicio, al tratarse del mecanismo de defensa efectivo para la protección de los mismos. Lo anterior actualiza el interés **legítimo** para todos y cada uno de sus integrantes, pues al permitir que una persona o grupo combata un acto constitutivo de una afectación a los derechos de ese grupo, hace posible la corrección jurisdiccional de determinaciones cuya existencia profundiza la marginación e impide el ejercicio de los derechos políticos en condiciones de igualdad. En ese orden de ideas, si en términos generales, la mayoría de las personas no son partícipes de los ámbitos en donde se toman las decisiones públicas, o carecen del poder fáctico necesario para afectarla, las correcciones o adopciones demandadas en el ámbito de la justicia representan quizás su única oportunidad de introducir su voz y perspectivas en la deliberación pública.

Resulta ilustrativa la tesis CCXXXV/2013 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro: **COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. CUALQUIERA DE SUS INTEGRANTES PUEDE PROMOVER JUICIO DE AMPARO EN DEFENSA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES COLECTIVOS**. El derecho humano de acceso a la justicia para las comunidades o pueblos indígenas, contenido en el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deriva de la situación de vulnerabilidad en que aquéllos se encuentran y del reconocimiento de su autonomía, por ello, en dicho precepto se fijó un ámbito de protección especial que, sin tratarse de una cuestión de fuero personal, garantiza que sus miembros cuenten con la protección necesaria y los medios relativos de acceso pleno a los derechos. Así, conforme al mandato constitucional de referencia, se garantiza a los pueblos y a las comunidades indígenas el acceso pleno a la jurisdicción del Estado, y para ello se precisa que en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, deberán tomarse en cuenta sus costumbres y especificidades culturales, respetando los preceptos de la Constitución Federal. Asimismo, en el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo, se hace énfasis en que el acceso a la justicia individual o colectiva de los pueblos y las comunidades indígenas, implica garantizar el acceso a procedimientos legales tramitados personalmente o por medio de sus organismos representativos. Así, este postulado en conjunto con el artículo 2o. constitucional, poseen plena fuerza vinculante al haberse adoptado en la normativa de nuestro país, lo que implica que permee en todos los ámbitos del sistema jurídico, para crear un enfoque que al analizar el sistema de normas en su totalidad, cumpla con su objetivo, que es el ejercicio real de sus derechos y la expresión de su identidad individual y colectiva para superar la desigualdad de oportunidades que tradicionalmente les han afectado, lo cual se conoce como principio de transversalidad. En esa medida, el acceso pleno a la jurisdicción del Estado, cuando se trate de medios de defensa de derechos fundamentales, como es el juicio de amparo, debe permitirse a cualquier integrante de una comunidad o pueblo indígena, instar a la autoridad jurisdiccional correspondiente para la defensa de los derechos humanos colectivos, con independencia de que se trate o no de los representantes de la comunidad, pues esto no puede ser una barrera para su disfrute pleno.

²⁴ Es ilustrativo el criterio establecido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el juicio de clave SUP-JDC-37/2019, según el cual: todo ciudadano indígena tiene legitimación para presentar un medio de impugnación que tenga como finalidad controlar la regularidad de los comicios bajo el sistema de usos y costumbres.

²⁵ Crispín Conde Ahuatzí comparece como presidente de la Comunidad de Guadalupe Ixcotla, carácter que le es reconocido por el ITE en el informe circunstanciado rendido en su momento. Juan Cocoltzi Conde acude a juicio como presidente de la comunidad de San Felipe Cuauhtenco, calidad que le es reconocida por el ITE en el informe circunstanciado, al cual se adjuntó copia certificada de acta en que consta la elección del funcionario de referencia, la cual hace prueba plena conforme a los numerales artículos 29 fracción I, 31 fracción IV y 36 fracción I de la Ley de Medios.





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO
ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA
EXPEDIENTE: TET-JDC-030/2020
Y ACUMULADO TET-JDC-032/2020

sino en los demás casos, por tratarse de miembros de dicho núcleo de población²⁶.

5. Definitividad. Esta exigencia también se ha satisfecho, debido a que no se encuentra establecido ningún medio de impugnación en contra del acto combatido, a través del cual pueda ser modificado o revocado.

QUINTO. Precisión del acto impugnado.

De la lectura de las demandas se desprende que el acto impugnado es el acuerdo ITE-CG 31/2020 por el que el Consejo General del ITE **reforma** el Reglamento de asistencia técnica, jurídica y logística a las comunidades que realizan elecciones de presidentes de comunidad por el sistema de *usos y costumbres*²⁷.

SEXTO. Estudio de fondo.

APARTADO A. Estudio de los motivos de disenso contra el Acuerdo Impugnado.

I. Suplencia de agravios.

En inicio, debe señalarse que este Tribunal, conforme al artículo 53 de la Ley de Medios²⁸, deberá suplir las deficiencias u omisiones de los agravios, cuando los mismos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos.

En apego al principio de acceso a la jurisdicción y tutela judicial efectiva contenido en los artículos 17 párrafo segundo de la Constitución Federal; 8.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos; y 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos²⁹, los jueces nacionales deben

²⁶ No se encuentra controvertido que los Actores sean miembros de la Comunidad. Tampoco se desprende dicha situación del expediente.

²⁷ El cual se encuentra en copia certificada en el expediente, la cual hace prueba plena de acuerdo a los artículos 29 fracción I, 31 fracción IV y 36 fracción I de la Ley de Medios.

²⁸ **Artículo 53.** *Al resolver los medios de impugnación establecidos en esta Ley, el Tribunal Electoral deberá suplir las deficiencias u omisiones en los agravios, cuando los mismos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos.*

²⁹ **Artículo 17.** (...)

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

[...]

Artículo 8.1. *Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación*



tomar medidas que faciliten que los planteamientos de los justiciables reciban un tratamiento tal, que otorguen la máxima protección posible de sus derechos, para lo cual, no debe atenderse únicamente a la literalidad de sus afirmaciones, sino al sentido integral de estas y, en el caso de que el marco jurídico lo permita, a considerarlos en la forma que más les favorezca.

Los tribunales no solo tienen el deber de suplir los agravios de las comunidades indígenas y sus integrantes cuando estos son deficientes, *sino también ante su ausencia total y precisar el acto que realmente les afecta, sin más limitaciones que las derivadas de los principios de congruencia y contradicción, inherentes a todo proceso jurisdiccional, porque tal suplencia es consecuente con los postulados constitucionales que reconocen los derechos de estos pueblos o **comunidades** y sus integrantes*³⁰.

En consecuencia, el Tribunal, en cumplimiento al marco jurídico señalado, suplirá los agravios de quienes impugnan aun en forma total, y en la medida que ello sea compatible con los principios procesales de congruencia y contradicción.

II. Síntesis del agravio y pretensión de los Impugnantes.

En acatamiento al principio de economía procesal y por no constituir un deber jurídico a cargo de este Tribunal su inclusión en el texto del presente fallo, se estima innecesario transcribir los motivos de disenso de los Actores, más cuando se tienen a la vista en el expediente para su debido análisis; no obstante, y con la finalidad de resolver con claridad el presente asunto, se realiza la síntesis correspondiente.

Agravio único. Que el Acuerdo Impugnado es contrario a Derecho porque transgrede el derecho de las comunidades que en Tlaxcala se eligen por sistemas normativos internos a ser consultadas, dado que las normas del Reglamento afectan directamente la forma de elegir a los titulares de sus

de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

Artículo 14.1. *Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia, toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos y obligaciones de carácter civil.*

³⁰ De acuerdo con la jurisprudencia 18/2015 de rubro: **COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES.**





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO
ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA
EXPEDIENTE: TET-JDC-030/2020
Y ACUMULADO TET-JDC-032/2020

presidencias de comunidad, violentando sus derechos de libre determinación y autonomía.

Además, los impugnantes afirman que el Acuerdo Impugnado refleja una práctica sistemática de intervención por parte del ITE en la vida comunitaria, e ilegalmente propicia la intervención de los partidos políticos y la imposición de formas que son ajenas a los sistemas normativos comunitarios; y que el mencionado acuerdo utiliza un lenguaje contrario al orden jurídico al seguir llamando a los sistemas normativos internos de las comunidades como de *usos y costumbres*, y al de los partidos políticos como constitucional, cuando ambos órdenes jurídicos están reconocidos por la Constitución Federal.

En ese tenor, de la lectura integral y armónica del escrito de impugnación se desprende que la **pretensión** de los Actores no es solo que se revoque el Acuerdo Impugnado, sino la totalidad del Reglamento, en razón de no haber sido sometido a consulta de las Comunidades a pesar de que dicho instrumento tiene incidencia en sus derechos de autogobierno y autogestión para la elección de sus presidencias de comunidad, representaciones de los centros de población ante el Cabildo.

III. Solución a los planteamientos de las partes.

Método de resolución.

El agravio se abordará de la siguiente forma: primero, se planteará el problema jurídico a resolver; luego, se enunciará la tesis de solución; después, se justificará la solución al problema de derecho planteado y; finalmente, se establecerá una conclusión.

1. Análisis del agravio.

1.1. Cuestión principal a resolver.

Determinar si el Acuerdo Impugnado es contrario a Derecho por transgredir el derecho de las comunidades que en Tlaxcala se eligen por sistemas normativos internos, a ser consultadas de forma previa, libre e informada, al afectar el Reglamento directamente la forma de elegir a los titulares de las presidencias de comunidad, violentando sus derechos de libre determinación y autonomía.



1.2. Solución.

Le asiste la razón a los Impugnantes en función de que las normas del Reglamento tienen como objeto la asistencia técnica, jurídica y logística a las comunidades que realizan elecciones de Presidencias de Comunidad por sus sistemas normativos internos, temática de gran relevancia e impacto para las Comunidades y sus integrantes, por estar relacionada con la forma en que el ITE auxilia a los referidos centros de población en la elección de quienes ejercen la titularidad de sus presidencias.

1.3. Demostración.

1.3.1. Marco jurídico de consultas a pueblos y comunidades indígenas.

El artículo 2 de la Constitución Federal, es el núcleo del reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas en México.

Tal precepto dispone que la Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, a quienes define como aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

Asimismo, establece que los pueblos indígenas se integran por comunidades que forman una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus *usos y costumbres* (artículo 2 párrafo tercero de la Constitución Federal).

Entre los derechos más importantes de los pueblos y las comunidades indígenas se encuentra el derecho a la consulta.

Al respecto, el Convenio 169 prevé, en los artículos 6, 7 y 15, la obligación de los Estados de consultar a los pueblos indígenas, de buena fe y con el objetivo de llegar a un acuerdo u obtener su consentimiento sobre asuntos que les afecten en distintos contextos.

La Organización Internacional del Trabajo ha señalado que existe una interrelación de los conceptos de consulta y de participación, lo que implica que los pueblos y comunidades indígenas no sólo deben dar a conocer su respuesta y ser capaces de influir sobre las propuestas emprendidas desde el





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO
ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA
EXPEDIENTE: TET-JDC-030/2020
Y ACUMULADO TET-JDC-032/2020

exterior, sino que además deben participar activamente y proponer medidas, programas y actividades que les permitan construir su desarrollo³¹.

La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo ha considerado que este derecho a la consulta y participación tiene un enfoque amplio, que constituye la piedra angular del Convenio 169 y la base de todas sus disposiciones³².

También, precisó que las formas y contenido de los procedimientos y mecanismos de consulta deben permitir la plena expresión de las opiniones de los pueblos interesados, con suficiente antelación y sobre la base del entendimiento pleno de las cuestiones planteadas, a fin de que puedan influir en los resultados y lograr un consenso que resulte aceptable para todas las partes.

De esta forma, el derecho a la consulta constituye un instrumento de diálogo auténtico, de cohesión social y desempeña un papel decisivo en la prevención y resolución de conflictos.

Por su parte, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas estatuye en su artículo 19³³, que los Estados deben consultar y cooperar de buena fe con los pueblos indígenas interesados, por medio de sus instituciones representativas, antes de adoptar y aplicar medidas legislativas y administrativas que los afecten.

De acuerdo con el Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, *la falta de una consulta apropiada lleva siempre a situaciones conflictivas en que los indígenas manifiestan su cólera y su desconfianza y que, en algunos casos, han degenerado en actos de violencia*³⁴.

³¹ OIT, *Comprender el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales*, 1989 (núm. 169). Manual para los mandantes tripartitarios de la OIT, Ginebra, 2013, p. 20.

³² Informe 2011 de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, referencia: ILC/III/1ª, fecha de publicación: 16 de febrero de 2011.

³³ **Artículo 19.** *Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.*

³⁴ Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, Consejo de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, A/HRC/12/34, emitido el 15 de julio de 2009.



El Relator destacó que este deber de consulta deriva del derecho a la libre determinación, sin el cual no podrían ejercerse plenamente los derechos de los pueblos indígenas tanto colectivos como individuales.

Asimismo, la Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas aprobada el 14 de junio de 2016, señala que es obligación de los Estados celebrar consultas con los pueblos indígenas interesados, antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado³⁵.

Al respecto, la Corte Interamericana ha destacado también el derecho a la consulta, al resolver el caso *Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam* determinó que la falta de mecanismos expresos que garanticen el acceso, uso y la participación efectiva de los pueblos indígenas configura una violación del deber de adoptar las disposiciones que fueren necesarias para garantizar sus derechos³⁶.

Por otra parte, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación³⁷ considera a la consulta como una prerrogativa reconocida en el artículo 2 de la Constitución Federal y en el Convenio 169, que puede ejercer cualquier integrante de la comunidad o pueblo indígena, con independencia de que se trate o no de un representante legítimo, cuyo núcleo de protección es la libre determinación de las comunidades, así como los derechos culturales y patrimoniales reconocidos de las comunidades.

También, expresó que el deber del Estado a la consulta no depende de la demostración de una afectación real a los derechos, sino de la susceptibilidad

³⁵ **Artículo XXIII.** *Participación de los pueblos indígenas y aportes de los sistemas legales y organizativos indígenas*

1. *Los pueblos indígenas tienen derecho a la participación plena y efectiva, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propias instituciones, en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten sus derechos y que tengan relación con la elaboración y ejecución de leyes, políticas públicas, programas, planes y acciones relacionadas con los asuntos indígenas.*

2. *Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.*

³⁶ *Caso Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2015. Serie C No. 309, párr. 196 y 197.

³⁷ Véanse las tesis aisladas XXVII/2016, de rubro: **PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EN SU DERECHO A SER CONSULTADOS, EL ESTÁNDAR DE IMPACTO SIGNIFICATIVO CONSTITUYE ELEMENTO ESENCIAL PARA QUE PROCEDA.** Así como la tesis XXVIII/2016 de rubro: **PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. DERECHO A SER CONSULTADOS. LA COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS ES LA AUTORIDAD COMPETENTE EN LA MATERIA.** También, véase la tesis aislada 1a. CCXXXVI/2013 de la Primera Sala de la Suprema Corte cuyo rubro es: **COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. TODAS LAS AUTORIDADES, EN EL ÁMBITO DE SUS ATRIBUCIONES, ESTÁN OBLIGADAS A CONSULTARLOS, ANTES DE ADOPTAR CUALQUIER ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS E INTERESES.**





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO
ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA
EXPEDIENTE: TET-JDC-030/2020
Y ACUMULADO TET-JDC-032/2020

de que puedan llegar a dañarse, al ser uno de los objetos del procedimiento de la consulta determinar si los intereses de los pueblos resultarían perjudicados.

A partir de estos parámetros constitucionales e internacionales, la Sala Superior³⁸ ha considerado que el derecho a la consulta previa es un derecho colectivo de los pueblos y comunidades indígenas que tiene un doble aspecto: es un derecho procedimental por ser un instrumento para salvaguardar la realización de un amplio conjunto de derechos, y también un derecho sustantivo, como expresión concreta del derecho a la libre determinación, en virtud de que participan activamente en la definición de decisiones que impactan en sus intereses y ejercicio de derechos.

El aspecto procedimental del derecho a la consulta se refiere a un conjunto de condiciones y principios que deben cumplirse y observarse para validar un proceso de toma de decisiones que puede causar afectación.

Así, en las sentencias a los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-9167/2011, relacionado con la comunidad purépecha de Cherán, Michoacán, así como el fallo al juicio SUP-JDC-1740/2012, referente al municipio de San Luis Acatlán, Guerrero, en los que se determinó la realización de consultas para preguntar a las comunidades correspondientes si era su voluntad transitar de la elección por sistema de partidos a la de derecho indígena, se determinó que para llevar a cabo la consulta deben reunirse determinados requisitos: endógena, libre, pacífica, informada, democrática, equitativa, socialmente responsable y autogestionada.

En ese sentido, el derecho a la consulta a los pueblos y comunidades indígenas se traduce en la obligación del Estado de recabar su parecer antes de adoptar cualquier ley o medida administrativa que tenga impacto en las comunidades.

³⁸ Véase la tesis XII/2013 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el rubro: **USOS Y COSTUMBRES. REQUISITOS DE VALIDEZ DE LAS CONSULTAS EN COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS, PARA CELEBRAR ELECCIONES**; así como la tesis XXIX/2016 de rubro: **PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. DERECHO A SER CONSULTADOS. REQUISITOS ESENCIALES PARA SU CUMPLIMIENTO**; y la tesis LXXXVII/2015, cuyo rubro es: **CONSULTA PREVIA A COMUNIDADES INDÍGENAS. REQUISITOS DE VALIDEZ DE LA REALIZADA POR AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL, CUANDO EMITA ACTOS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR SUS DERECHOS**.



En el estado, la Ley de Protección, Fomento y Desarrollo a la Cultura Indígena para el Estado de Tlaxcala prevé la consulta a los pueblos indígenas por parte de los poderes ejecutivo y legislativo³⁹, mediante procedimientos apropiados y a través de sus autoridades o representantes tradicionales.

1.3.2. Reglamento.

En cumplimiento a la reforma publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el 26 de diciembre de 2003, el 25 de abril de 2004, el Consejo General del entonces Instituto Electoral de Tlaxcala, aprobó el acuerdo IET-CG 21/2004 por el que se aprobó el Reglamento de asistencia técnica, jurídica y logística a las comunidades que realizan elecciones de presidentes de comunidad por *usos y costumbres*.

Posteriormente, el 10 de noviembre de 2015, el Consejo General del ITE mediante acuerdo ITE – CG 20/2015, aprobó el Reglamento de asistencia técnica, jurídica y logística a las comunidades que realizan elecciones de presidentes de comunidad por el sistema de *usos y costumbres*.

Luego, el propio Consejo General del ITE reformó el reglamento referido en el párrafo anterior mediante el Acuerdo Impugnado. Esto tal y como se desprende no solo del propio título del acuerdo, sino de su contenido, el cual explica el motivo y justificación de las modificaciones y adiciones que se hacen.

Así, en el Acuerdo Impugnado se señala que *la Comisión de Organización Electoral, Capacitación y Educación Cívica, realizó una revisión a las disposiciones del Reglamento vigente, y derivado de esta revisión la Comisión estimó necesario proponer reformas a dicho ordenamiento*. Los rubros temáticos sobre los que versan las reformas fueron: lenguaje incluyente, encomienda de atribuciones, y homologación con la legislación aplicable y sentencias orientadoras.

Adicionalmente, los puntos primero y tercero del Acuerdo Impugnado establecen que *se aprueban las reformas al Reglamento de asistencia técnica, jurídica y logística a las comunidades que realizan elecciones de Presidencias de Comunidad por el sistema de usos y costumbres, y, publíquese el punto PRIMERO del presente Acuerdo y las reformas al Reglamento de asistencia técnica, jurídica y logística a las comunidades que*

³⁹ Artículos 3, fracción VI, 10, fracciones III y VII, 12, 13, fracción V, 16 Bis, fracción III, 20, fracción IV, y 21, fracción I.





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO
ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA
EXPEDIENTE: TET-JDC-030/2020
Y ACUMULADO TET-JDC-032/2020

realizan elecciones de Presidencias de Comunidad por el sistema de usos y costumbres, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, y la totalidad del Acuerdo en los estrados y en la página de internet del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones.

Consecuentemente, el Reglamento con sus reformas constituye la normativa vigente cuyas disposiciones fueron impugnadas por los Actores.

Así, es importante señalar que, el Reglamento tiene por objeto la asistencia técnica, jurídica y logística a las comunidades que realizan elecciones de presidencias de comunidad por el sistema de usos y costumbres (o sistema normativo interno).

Además, establece la elaboración y actualización permanente del catálogo en el que serán incluidas las comunidades que siguen el sistema de elección de las personas titulares de sus presidencias de comunidad por el sistema de usos y costumbres (o sistema normativo interno).

En ese sentido, el Reglamento abarca una temática relacionada con el sistema electivo de las presidencias de comunidad que se eligen por sistemas normativos o usos y costumbres, como son las comunidades nahua de San Felipe Cuauhtenco, municipio de Contla de Juan Cuamatzi, y Guadalupe Ixcotla, municipio de Chiautempan, ambos de Tlaxcala, de ahí que por su temática ese ordenamiento y sus reformas pueden ser de gran relevancia o impacto para esas comunidades y sus integrantes, y no solo respecto de los mecanismos establecidos por el ITE para su organización en la asistencia técnica que brinda a las mismas.

Aunado a ello, el Reglamento está relacionado con el catálogo de presidencias de comunidad que realizan elecciones mediante el sistema de usos y costumbres (o sistema normativo interno), el cual indica que 94 (noventa y cuatro) comunidades relevan a su autoridad mediante tales sistemas; es decir, basadas en sus normas internas, procedimientos, prácticas e instituciones políticas propias u órganos de consulta que tradicionalmente utilizan para elegir a sus autoridades.

Dicho catálogo es elaborado y actualizado por el ITE y su propósito es conocer, preservar y respetar la forma y procedimiento tradicional que las comunidades emplean para elegir a sus autoridades.



1.3.3. Omisión de consultar el Reglamento a las Comunidades.

El artículo 2° de la Constitución General establece la autonomía de las comunidades indígenas, afromexicanas y equiparables para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; aplicar sus sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos; y elegir a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno.

Aunado a lo anterior, con relación al derecho de la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, este Tribunal Electoral ha atendido lo señalado por instrumentos internacionales, lo cual también es orientador en el caso en estudio como se explica en los siguientes párrafos.

En la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas⁴⁰, se establece que los pueblos indígenas tienen derecho a:

- La libre determinación, en virtud de la cual establecen libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural;*
- Derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales; y*
- Derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales⁴¹.*

*La libre determinación también se reconoce en la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en la que se establece que los pueblos indígenas tienen **derechos colectivos indispensables para su existencia, bienestar y desarrollo integral como pueblos**, por lo que los estados reconocen -entre otros- el derecho a su actuar colectivo y el derecho a sus sistemas o instituciones jurídicos, sociales, políticos y económicos⁴².*

⁴⁰ Aprobada por la Asamblea General el 13 (trece) de septiembre de 2007 (dos mil siete), consultable en el vínculo electrónico <https://www.un.org/development/desa/indigenous-peoples-es/declaracion-sobre-los-derechos-de-los-pueblos-indigenas.html#:~:text=La%20Declaraci%C3%B3n%20fue%20adoptada%20por.13%20de%20septiembre%20de%202007.&text=La%20Declaraci%C3%B3n%20enfatisa%20el%20derecho,a%20sus%20aspiraciones%20y%20necesidades>.

⁴¹ Artículos 3 a 5 del instrumento internacional.

⁴² Artículo VI de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas consultable en el vínculo <https://www.oas.org/es/sadye/documentos/res-2888-16-es.pdf>





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO
ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA
EXPEDIENTE: TET-JDC-030/2020
Y ACUMULADO TET-JDC-032/2020

Si bien los instrumentos internacionales citados no tienen en sí un carácter vinculante, son orientadores en la interpretación de los preceptos constitucionales y de tratados internacionales ratificados por el estado mexicano. Además, podría llegarse a justificar su obligatoriedad si se les entiende como instrumentos en los que se plasman normas que provienen de la costumbre internacional, como una fuente de derecho en ese ámbito.

*Además, el artículo 8.2 del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes⁴³ establece que los pueblos y comunidades indígenas deben tener el derecho a conservar sus costumbres e **instituciones propias, siempre que sean compatibles con los derechos humanos reconocidos en el sistema jurídico nacional e internacional.***

Ahora bien, el artículo 9 de la Constitución de Tlaxcala reconoce y garantiza el derecho a la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y afromexicanas, atendiendo en todo momento a los principios consagrados en la Constitución General y en los instrumentos internacionales en la materia e incorporados al orden jurídico nacional.

Por su parte, el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, como un derecho de ser tomados en cuenta en la toma de decisiones estatales, tiene como finalidad que puedan influir en las decisiones del Estado que sean susceptibles de afectarles en sus derechos e intereses, ya sea porque restrinja los existentes o bien porque tengan una consecuencia o efecto diferenciado.

Ello, pues uno de los pilares de la democracia representativa es contribuir a zanjarse las brechas de la desigualdad estructural, combatiendo el racismo y la discriminación que han marcado la relación entre el estado y los pueblos indígenas y afromexicanos en México.

Así, el deber de llevar a cabo un proceso de consulta se genera solamente cuando la medida que se prevé adoptar puede afectar de manera positiva o negativa estos derechos; de ahí que, si no hay una afectación por la medida propuesta, no tendrá que ser consultada⁴⁴.

⁴³ Artículo 8.2 de dicho instrumento internacional.

⁴⁴ Criterio sostenido en la sentencia dictada dentro del expediente SUP-CDC-10/2017.



Al respecto, la Relatoría Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas⁴⁵ ha señalado las situaciones en que se aplica el deber de celebrar consultas.

En el informe emitido en 2009 (dos mil nueve) se indicó que sería irrealista sostener que el deber de los Estados de celebrar consultas directamente con los pueblos indígenas mediante procedimientos especiales y diferenciados se aplica literalmente, o entendida en el sentido más amplio, siempre que una decisión del Estado pueda afectarlos, ya que prácticamente toda decisión legislativa y administrativa que adopte un Estado puede afectar de una u otra manera a los pueblos indígenas del mismo, al igual que al resto de la población.

Por ello, el ámbito de aplicación del deber de celebrar consultas se ubica siempre en identificar qué decisiones del Estado pueden afectar a los pueblos indígenas en modos no percibidos por otras personas de la sociedad.

Una incidencia diferenciada de esa índole se presenta cuando la decisión se relaciona con los intereses o las condiciones específicas de determinados pueblos indígenas, incluso, si la decisión tiene efectos más amplios.

Así, por las características específicas del proceso de consulta requerido, el deber de celebrarlas variará y atenderá, necesariamente, a la naturaleza de la medida propuesta y al alcance de su impacto sobre los pueblos indígenas.

De lo anterior es posible advertir que, dentro del derecho a la consulta a los pueblos y comunidades indígenas, está el derecho de que se les consulte respecto de aquellos actos de autoridad que puedan tener una incidencia en su esfera de derechos, formas internas de convivencia y organización social, política y cultural, así como en sus normas procedimientos y prácticas tradicionales.

En ese sentido, dicha consulta tiene como finalidad garantizar la participación de los pueblos y comunidades indígenas en las decisiones del Estado que sean susceptibles de afectarles en sus derechos e intereses, ya sea porque restrinja los existentes o bien porque tengan una consecuencia o efecto diferenciado.

⁴⁵ Consúltense la publicación sobre el derecho a la consulta, de la Oficina Regional de la Organización Internacional del Trabajo para América Latina y el Caribe, disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_445528.pdf





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO
ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA
EXPEDIENTE: TET-JDC-030/2020
Y ACUMULADO TET-JDC-032/2020

*Lo anterior, en el entendido de que el derecho a la consulta que tienen los pueblos y comunidades indígenas, en términos del artículo 2° de la Constitución General y en el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo, no significa que deban llevarse a cabo consultas siempre que algún grupo indígena se vea involucrado en alguna decisión estatal, sino solo en aquellos casos en que la actividad del Estado pueda causar **impactos significativos** en su vida o entorno.*

Ahora bien, como señala la parte actora en su demanda, ha habido una actitud omisa del ITE de consultarles respecto del Reglamento -desde su emisión- como lo informó el propio instituto que mediante oficio ITE-SE-1473/2021, suscrito por el secretario ejecutivo del ITE, indicó que la aprobación y las reformas del Reglamento, no fueron consultadas a las comunidades indígenas del estado de Tlaxcala.

En este punto es importante resaltar que en el apartado “Considerando” del Acuerdo 31 se menciona que “Las reformas del Reglamento que motiva el presente Acuerdo, son de gran relevancia para las 94 comunidades que eligen a sus autoridades locales a través del sistema normativo de usos y costumbres...”, es decir, el propio ITE reconoció la trascendencia que tendrían las reformas que aprobaba al Reglamento para las comunidades indígenas de Tlaxcala, a pesar de lo cual, no les consultó e incluso en ningún momento se les ha consultado la totalidad de las disposiciones del Reglamento pese a que dicho instrumento tiene incidencia en los derechos de autogobierno y autogestión de las comunidades para la elección de sus representantes.

*En ese sentido, el Reglamento abarca una temática relacionada con el sistema electivo de las presidencias de comunidad que se eligen por sistemas normativos o usos y costumbres, como las comunidades nahua de San Felipe Cuauhtenco, municipio de Contla de Juan Cuamatzi, y Guadalupe Ixcotla, municipio de Chiautempan, ambos de Tlaxcala, de ahí que por su temática **ese ordenamiento y sus reformas es de gran relevancia e impacto para esas comunidades y sus integrantes.***

iHy6cpWHGTLw2b3Orh3k2vvp6Q



Aquí es relevante lo señalado por la amiga de la corte⁴⁶ que en su escrito sostiene que “... el derecho a la consulta (es) parte fundamental para la buena gobernanza. Su ausencia determina no sólo debilidad del estado de derecho de un estado (sic), si no (sic) la vulnerabilidad de las comunidades indígenas y tribales, porque el ejercicio de ese derecho está estrechamente vinculado a los conflictos (inter) étnicos, la desposesión de tierras y numerosas vulneraciones de derechos humanos...”.

*Considerando la relevancia de las presidencias de comunidad para los pueblos y comunidades indígenas y equiparables de Tlaxcala, es evidente que el Reglamento podría impactar de manera trascendental en la elección de dicha autoridad y por consiguiente, en los derechos comunitarios de tales pueblos en términos de la tesis XXVII/2016 **PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EN SU DERECHO A SER CONSULTADOS, EL ESTÁNDAR DE IMPACTO SIGNIFICATIVO CONSTITUYE ELEMENTO ESENCIAL PARA QUE PROCEDA**⁴⁷.*

En términos de dicha tesis uno de los criterios para saber si una acción del Estado puede tener un impacto significativo en los pueblos y comunidades indígenas (afromexicanas y equiparables) es la desorganización social y comunitaria, lo que evidentemente está relacionado con el derecho de los pueblos y comunidades indígenas y equiparables de Tlaxcala a elegir sus presidencias de comunidad pues en términos del artículo 115 de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala dicha autoridad tiene de manera delegada las atribuciones necesarias para mantener el orden, la tranquilidad y la seguridad de las personas vecinas del lugar de su jurisdicción.

*En ese sentido es importante tener en cuenta que desde 1997 (mil novecientos noventa y siete) el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, relativa a los derechos de los pueblos indígenas, emitió la “Recomendación General No. 23” en que exhorta a los Estados parte a “garantizar que los miembros de los pueblos indígenas gocen de derechos iguales con respecto a su participación efectiva en la vida pública y **que no se adopte decisión alguna directamente relacionada con sus derechos o intereses sin su consentimiento informado**” (el resaltado es propio) siendo evidente que la*

⁴⁶ En la sentencia de la Sala Regional que se acata se hace referencia a la comparecencia de *una amiga de la corte*, es decir, de una persona que aportó elementos técnicos para mejorar el conocimiento del asunto.

⁴⁷ Consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Instancia: Segunda Sala, tomo II, junio de 2016 (dos mil dieciséis), página 1213.





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO
ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA
EXPEDIENTE: TET-JDC-030/2020
Y ACUMULADO TET-JDC-032/2020

elección de sus propias presidencias de comunidad es un derecho inherente a esos pueblos y comunidades y en consecuencia se les debió haber consultado antes de emitir el Reglamento pues su único objeto es regular la asistencia de un órgano del Estado -el ITE- en dichas elecciones, se insiste, de autoridades propias de dichos pueblos y comunidades de donde es evidente la injerencia estatal en cuestiones propias de los pueblos y comunidades indígenas y equiparables tlaxcaltecas.

En suma, en términos del artículo 2º constitucional, 6 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo, XXIII de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el ITE debió consultar el Reglamento a las Comunidades, en razón de ser su materia, la forma en que la autoridad administrativa electoral presta asistencia técnica, jurídica y logística a las comunidades que realizan elecciones a presidencias de comunidad por sus sistemas normativos internos.

En consecuencia, **se deja sin efecto el Reglamento y sus reformas⁴⁸** para someterse a consulta conforme a los lineamientos que en el siguiente apartado se precisan.

1.3.4. Lineamientos que debe seguir el ITE para la realización de la consulta del Reglamento a las Comunidades.

Como se advierte de lo expuesto con antelación, los Estados tienen una serie de obligaciones respecto de los pueblos y comunidades indígenas, algunas de las cuales se traducen en el deber de consulta de aquellas medidas que puedan afectarles o respecto de las cuales se estime que se debe recabar su opinión.

Dichos deberes estatales deben ejercerse bajo ciertos parámetros que garanticen el adecuado ejercicio de los derechos de los pueblos, comunidades indígenas y equiparables⁴⁹, lo cual suele ser complejo en razón de que por regla general es necesario armonizar normas de sistemas jurídicos diversos

⁴⁸ En los efectos de la sentencia de la Sala Regional que se acata, se ordenó a este Tribunal determinar dicha consecuencia.

⁴⁹ El penúltimo párrafo de la fracción IX, apartado B del artículo 2 de la Constitución Federal establece que: *Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley.*



(indígena con no indígena u *occidental*) y construir soluciones a las problemáticas que se van presentando.

Uno de los deberes del Estado frente a los pueblos y comunidades indígenas es el deber de consulta a los pueblos y comunidades indígenas cuando se pretenda realizar una medida con el potencial de afectarles. Las consultas pueden ser conceptuadas como lo estableció la Sala Superior en la sentencia que resolvió el expediente SUP-JDC-2010/2016: (...) *el derecho a la consulta constituye un instrumento de diálogo auténtico, de cohesión social y desempeña un papel decisivo en la prevención y resolución de conflictos (...)*.

En el caso de las consultas del tipo de que se trata, también es necesario observar ciertos estándares que garanticen la expresión libre y espontánea de los pueblos y comunidades indígenas, esto es, no basta con consultarles sobre determinada medida estatal que puede afectarles o interesarles, sino que debe confeccionarse un procedimiento que, desde su elaboración, tome en cuenta las peculiaridades de los sujetos consultados y respete su auto determinación y auto organización. La consulta no se limita ni se agota en un mero trámite formal o informativo, sino que debe concebirse como un auténtico instrumento de participación⁵⁰.

En esa línea de pensamiento, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que *los Estados tienen el deber de tomar en cuenta las preocupaciones, demandas y propuestas expresadas por los pueblos o comunidades afectados, y de prestar la debida consideración a dichas preocupaciones, demandas y propuestas en el diseño final del plan o proyecto consultado*⁵¹.

Es importante resaltar que con la finalidad de armonizar sistemas normativos y generar soluciones, la consulta a pueblos y comunidades indígenas y otros equiparables, debe concebirse como un proceso flexible con perspectiva intercultural que permita recabar las posiciones de dichos grupos respecto a

⁵⁰ Organización Internacional del Trabajo. Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Brasil del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por el Sindicatos de Ingenieros del Distrito Federal (SENGE/DF), 2006.

⁵¹ Comisión Interamericana. Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos. OEA/Ser.LV/II, 30 de diciembre de 2009, párrafo 327.





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO
ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA
EXPEDIENTE: TET-JDC-030/2020
Y ACUMULADO TET-JDC-032/2020

una medida estatal⁵². Para tal efecto, el procedimiento que se implemente debe permitir el diálogo constante entre el Estado y los sujetos consultados.

En el contexto expuesto, la Sala Superior al resolver el expediente SUP-RAP-677/2015 estableció que, con base en la Sentencia de la Corte Interamericana relacionada con el caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, que las consultas a los pueblos y comunidades indígenas debían cumplir con los siguientes parámetros:

- **Previa**, en las primeras etapas del plan o proyecto a realizar, pues el hecho de informar a las comunidades y pueblos indígenas de manera posterior va en contra de la esencia del derecho a la consulta.
- **Culturalmente adecuada**, mediante procedimientos acordes, atendiendo a todas las especificidades de los pueblos y comunidades indígenas, como son sus costumbres, tradiciones y, sobre todo, instituciones representativas.

En general, la consulta debe tomar en cuenta métodos tradicionales y formas propias de representación de las comunidades⁵³. Esta exigencia implica, entre otras cosas, la necesidad de investigar las formas concretas de decisión y representación de las comunidades, pues no cualquier persona puede hablar y actuar en su nombre. Al respecto, la Corte Interamericana ha destacado el papel que cumplen las asambleas generales o comunitarias de los pueblos indígenas en los procesos de toma de decisiones sobre asuntos que les afectan⁵⁴.

- **Informada**, esto es, los procedimientos que sean implementados para dar a conocer los proyectos y medidas, exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y alcances del proyecto, pues sólo a sabiendas de todas las consecuencias y riesgos de cualquier

⁵² Aunque es importante recalcar que además de un procedimiento, la consulta también es un derecho sustantivo como expresión concreta del derecho a la libre determinación, tal y como lo estableció la Sala Superior al resolver el expediente SUP-JDC-2010/2016.

⁵³ Corte Interamericana. *Caso Pueblo Saramaka vs Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007 Serie C número 172, párrafos 27, 131, 133, 154. Corte Interamericana. *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Ecuador*. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C número 245, párrafo 201 - 202.

⁵⁴ Comisión Interamericana. Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku y sus miembros (Caso 12,465) contra Ecuador, 26 de abril de 2021, párrafo 157.



naturaleza, los integrantes de pueblos y comunidades indígenas, podrán evaluar la procedencia del plan propuesto.

En ese sentido, para la consulta deben elaborarse los materiales necesarios y asequibles para informar e idear los mecanismos para que el flujo de información sea un proceso permanente y comprensible. Además, el proceso informativo debe ser continuo y con posibilidad de solución de dudas por parte de la autoridad.

Al respecto, como lo ha establecido la Corte Interamericana, es necesario que el Estado acepte y brinde información, lo que implica una comunicación constante entre las partes⁵⁵.

- **De buena fe**, con el objeto de llegar a un acuerdo basado en la libertad, la confianza y respeto mutuo.

Al respecto, la Corte Interamericana ha señalado que *la buena fe exige la ausencia de cualquier tipo de coerción por parte del Estado o de agentes o terceros que actúan con su organización o aquiescencia*⁵⁶.

La buena fe se materializa también en la posibilidad de los consultados de modificar el plan inicial⁵⁷. Asimismo, tampoco habría buena fe si el Estado ya contara con una decisión predeterminada antes del proceso de consulta⁵⁸.

Adicionalmente, también es importante que la consulta se desarrolle **libremente**, en un clima de confianza mutua⁵⁹, por ejemplo, moderando la presencia de la policía durante su desarrollo.

Asimismo, la consulta debe ser **adecuada y accesible**, es decir, de *fácil comprensión y sencilla participación*, para lo cual es relevante tomar en cuenta las características de la comunidad.

Otra característica de las consultas, es que deben ser **flexibles**, elemento correlativo del llamado **deber de acomodo**, que puede entenderse como el

⁵⁵ Corte Interamericana. *Caso del Pueblo Saramaja vs Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007, párrafo 133.

⁵⁶ Corte Interamericana. *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Ecuador*. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C número 245, párrafo 186.

⁵⁷ Corte Interamericana. *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Ecuador*. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C número 245.

⁵⁸ Corte Interamericana. *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Ecuador*. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C número 245.

⁵⁹ Organización Internacional del Trabajo. *Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Guatemala del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales*, 1989 (número 169).





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO
ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA
EXPEDIENTE: TET-JDC-030/2020
Y ACUMULADO TET-JDC-032/2020

compromiso que adoptan las partes involucradas para seguir la consulta conforme a los intereses y condiciones en que se encuentren las partes, respetar los tiempos y ritmos que marcan los propios procesos comunitarios de toma de decisiones.

En ese sentido, son permisibles los ajustes razonables a la consulta, en cuanto a plazos, metodología, mecanismos de retroalimentación, etc.

Las decisiones que se adopten en el procedimiento de consulta deben ser **razonadas**, en cuanto deben justificarse, sobre todo cuando se nieguen las solicitudes o posicionamientos de los centros de población consultados.

En el caso concreto, el objetivo general es someter a consulta un proyecto de Reglamento a las Comunidades para que se manifiesten en torno a su contenido, una vez hecho lo cual y sobre la base de lo recabado, el ITE aprobará lo correspondiente.

Para ello, de forma general debe instrumentarse un procedimiento en donde se recaben los datos suficientes para la planeación de los pasos subsecuentes de la consulta que de forma general consisten en informar a las Comunidades; permitir un lapso prudente para la deliberación y análisis de la información por parte de las Comunidades; la realización de las consultas; y la ejecución y seguimiento de la medida implementada, en este caso, la aprobación del Reglamento.

Es importante destacar en este punto, que **no existe un modelo predeterminado de consulta**, por lo que es deber de las autoridades, en un proceso creativo, aterrizar en los casos concretos los elementos destacados con anterioridad.

En ese sentido, como lo estableció la Sala Regional en la sentencia que se cumple, el ITE es la autoridad con competencia para celebrar las consultas del Reglamento a las Comunidades. El ITE debe, considerando como mínimo las directrices dadas en el presente apartado, y en ejercicio de su autonomía organizativa, realizar los actos necesarios para generar el procedimiento de consulta, el cual, como se advierte, requiere de la realización de una serie de etapas y la obtención de información para su planeación total.

Bajo tales consideraciones, y salvo las decisiones y modalidades que el ITE adopte en ejercicio de su autonomía, se estima que las etapas que como



mínimo debe incluir el procedimiento de consulta a las Comunidades son las siguientes:

a) Fase de acuerdos previos. Consiste fundamentalmente en la recopilación de la información necesaria para la planeación y el desarrollo del proceso de consulta, así como de los primeros acercamientos con las Comunidades y sus autoridades para hacer de su conocimiento la realización de las consultas.

Es relevante proporcionar información respecto de la consulta desde esta etapa, así como las explicaciones pertinentes que permitan recabar lo necesario para continuar con el procedimiento.

b) Fase informativa. Derivado de los datos y acuerdos obtenidos en la etapa anterior, debe darse a conocer la información a la población de las Comunidades de forma sencilla, clara y comprensible. Para lo cual deberá realizarse un documento informativo en el que se dé una explicación global del Reglamento, y específica respecto de cada una de sus disposiciones, así como de los posibles impactos en las Comunidades, con toda la información adicional que se estime relevante.

Para la ejecución de esta etapa deben elaborarse los materiales y medios de divulgación y socialización de la información, además de establecer los canales de comunicación permanente entre las comunidades y el ITE, para la solución de dudas, procesamiento de propuestas, etc.

c) Fase deliberativa. Propiciar las condiciones para que las Comunidades conozcan, opinen, y debatan libremente sobre el proyecto de Reglamento para estar en condiciones de participar competentemente en la consulta.

Para tal efecto es relevante consensar con las Comunidades la forma idónea de realización de esta etapa.

d) Fase consultiva. Se recaban los posicionamientos de las Comunidades en relación al proyecto de Reglamento. En esta etapa se reciben, procesan, analizan y estudian las observaciones y propuestas con la finalidad de darles la atención correspondiente.

En la medida de lo posible, debe buscarse generar acuerdos, consentimiento o consenso en relación con las observaciones o propuestas.

e) Fase de ejecución. Consiste en el procesamiento de los resultados del proceso de consulta para su consideración en la elaboración final del proyecto





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO
ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA
EXPEDIENTE: TET-JDC-030/2020
Y ACUMULADO TET-JDC-032/2020

de Reglamento y su aprobación por el Consejo General del ITE. El Reglamento aprobado deberá comunicarse a las Comunidades.

En la medida de lo razonablemente posible, deberán registrarse las distintas etapas del proceso de consultas. Además, durante el desarrollo del procedimiento consultivo se buscará el auxilio y cooperación de las autoridades estatales, principalmente las presidencias de comunidad y los municipios.

Ahora bien, dada la complejidad de las acciones a que se encuentra vinculada la autoridad electoral administrativa local, y para dar certeza a cada una de las etapas del procedimiento de consulta a las Comunidades, dentro de los 120 días siguientes a la notificación de la presente sentencia, el ITE deberá realizar un calendario detallado en el que especifique la temporalidad de cada una de las tareas a realizar, definiendo para ello, el área o áreas encargadas de su desarrollo⁶⁰. Esto sin perjuicio de los planes de trabajo y cronogramas previos que en su caso apruebe.

Lo anterior, en la inteligencia de que dentro del mismo plazo deberá concluir las medidas preparatorias con el objetivo de verificar y determinar la manera en que realizará la consulta a las Comunidades

Finalmente, con la finalidad de colaborar con el procedimiento de realización de las Consultas, este Tribunal podrá acompañar las actividades del ITE en los términos que en su momento se convengan.

1.4. Conclusión.

Se declara **sustancialmente fundado** el agravio.

APARTADO B. Tratamiento de solicitudes adicionales de los Impugnantes.

En los escritos de demanda, los Actores, aparte de expresar los motivos de disenso ya analizados, realizan 2 peticiones adicionales:

⁶⁰ No pasa desapercibido por este Tribunal la permanencia de la enfermedad *Covid – 19*, cuyas afectaciones, como es un hecho notorio, son difícilmente predecibles, por lo que el procedimiento de consulta pudiera observar modificaciones relacionadas con la evolución de la pandemia, lo que se decidirá en su momento.



1. Consultar a las 94 comunidades que eligen a sus presidencias de comunidad por sistemas normativos internos, respecto de la manera en que desean designar a sus representantes frente al Consejo General del ITE con derecho a voz y voto, dado que, es el órgano de toma de decisiones donde constantemente se adoptan medidas que les conciernen.

2. Consultar a las 94 comunidades sobre su aceptación o no de la formación de un organismo autónomo denominado Consejo Electoral Indígena y Comunitario, integrado por quienes ejerzan la titularidad de las 94 comunidades. Esto con la finalidad de propiciar, conforme al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo: *el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin*. Este consejo tendrá todas las facultades que en la actualidad tiene el ITE respecto a las 94 comunidades que eligen a sus presidencias de comunidad mediante sistemas normativos internos. También tendrá presupuesto para organizar actividades de difusión sobre los derechos colectivos de los pueblos indígenas, proyectos de investigación sobre pluralismo jurídico existente en las comunidades de Tlaxcala, y la generación de publicaciones sobre la misma temática, entre otras funciones que las mismas comunidades definirán en las consultas.

Al respecto, del análisis del caso concreto se desprenden 2 situaciones:

1. Las solicitudes de que se trata, no fueron realizadas ante autoridades diversas como el ITE o el Congreso del Estado de Tlaxcala o cualquier otra, de tal suerte que la negativa u omisión de contestación fuera motivo de impugnación ante este Tribunal.

2. Las peticiones no están vinculadas con los planteamientos de inconformidad, ni son consecuencia necesaria de la pretensión de invalidez del Acuerdo Impugnado, por lo que en realidad no forman parte de la controversia resuelta mediante la presente sentencia.

Efectivamente, del expediente no se desprende que las peticiones de que se trata, hubieran sido presentadas ante alguna autoridad, y que esta las negara u omitiera su contestación, de tal suerte que este Tribunal tuviera la posibilidad de ejercer su facultad jurisdiccional sobre alguna conducta, como lo pudo ser alguna contestación que al respecto hubiera emitido alguna autoridad formal o materialmente electoral, o al menos, la certeza de que habiendo sido presentadas las solicitudes, estas no hubieran recibido contestación.





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO
ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA
EXPEDIENTE: TET-JDC-030/2020
Y ACUMULADO TET-JDC-032/2020

En ese tenor, en los casos donde hay solicitud realizada y no atendida, es posible ejercer plenitud de jurisdicción, es decir, resolver las cuestiones originalmente planteadas a la autoridad responsable como si se tratara de ella, sin embargo, para que ello sea posible, es necesario que se den los siguientes supuestos:

- Que sea una autoridad de ulterior instancia quien la ejerza.
- Que la asuma para resolver en definitiva el fondo del asunto.
- Que se encuentre substanciado el procedimiento en todas sus etapas y ya en condiciones de resolución definitiva e inatacable.
- Cuando no se encuentre previsto el reenvío en la legislación.
- Que la autoridad responsable sea competente para conocer del asunto⁶¹.

Como se puede advertir, en el caso no se surten los requisitos para ejercer la plenitud de jurisdicción, dado que este Tribunal no conocería como instancia ulterior al no haber una previa que haya conocido o debido conocer. Asimismo, como no hubo instancia previa que conociera de las solicitudes, no puede haber un procedimiento previo que se haya tramitado.

Además, derivado de lo anterior, no se advierte la existencia de alguna conducta reclamada que pudiera ser conocida por este Tribunal, el cual es competente para conocer en *única instancia de las impugnaciones que se presenten en materia electoral, las que se sustanciarán en términos de lo establecido en la ley y será la máxima autoridad jurisdiccional y órgano especializado en la materia*⁶².

En ese orden de ideas, la función de este Tribunal es de corte jurisdiccional, es decir, de resolver asuntos en los que exista contraposición formal o material de intereses entre partes, lo cual implica, para el caso de la jurisdicción electoral, la existencia de autoridades a las que se impute la comisión de una conducta ilícita⁶³, elementos que en el caso no se presentan, pues no hay

⁶¹ ACUÑA LLAMAS, Francisco Javier, *Temas de derecho procesal electoral*, tomo II, primera edición, Secretaría de Gobernación. México, 2011, pp. 310 y 348.

⁶² Penúltimo párrafo del artículo 95 de la Constitución de Tlaxcala.

⁶³ Ver artículos 14 y 21 fracción III de la Ley de Medios.



negativa ni omisión de contestación a las solicitudes presentadas al no haber sido llevadas ante ninguna autoridad.

Por otra parte, la materia de las solicitudes, es decir, la realización de consultas para elegir representantes de las Comunidades ante el ITE, y la conformación de un Consejo Electoral Indígena y Comunitario, no están vinculadas con la impugnación de las reformas al Reglamento, en cuanto estas buscaban su invalidez por afectar los derechos de libre determinación y autonomía de las Comunidades para elegir a sus presidencias de comunidad.

Lo anterior es así, pues en esencia, las solicitudes buscan la implementación de una modificación esencial al modelo de administración estatal electoral, lo cual no está vinculado con el Acuerdo Impugnado ni puede ser considerado como un efecto de la pretensión de su invalidez.

Consecuentemente, no existe base para que este Tribunal se pronuncie sobre el fondo de las solicitudes de que se trata⁶⁴, en cuando no forman parte de alguna controversia que pudiera ser objeto de conocimiento de este órgano jurisdiccional y sobre la base de la cual pudiera justificarse una intervención de la magnitud que se pide. En cambio, lo procedente es remitir las peticiones al Congreso del Estado de Tlaxcala y al ITE, por ser las autoridades que en el ejercicio de sus atribuciones pueden conceder las peticiones de que se trata.

En relación a la competencia del congreso estatal, las peticiones, como puede verse, implican una modificación sustancial al diseño de las autoridades administrativas en el estado, el cual, a su vez, se sustenta en disposiciones constitucionales y legales.

En efecto, la base V del artículo 41 de la Constitución Federal señala que la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales electorales. Más adelante (*apartado C de la misma base V*), la propia norma fundamental establece las atribuciones que corresponden a ambos órganos, destacando que los organismos públicos locales tienen las competencias más destacadas en las elecciones de las entidades federativas, como lo son; la preparación de la jornada electoral, los escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley, y la declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones locales.

⁶⁴ Es decir, para determinar si debe ordenarse o no las consultas solicitadas.





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO
ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA
EXPEDIENTE: TET-JDC-030/2020
Y ACUMULADO TET-JDC-032/2020

El artículo 116, fracción IV, inciso c, párrafos 1 y 2 de la Constitución Federal establecen en lo que interesa, que las leyes de los estados garantizarán que las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones; cuenten con un órgano de dirección superior integrado por un consejero presidente y seis consejeros electorales con derecho a voz y voto; que el Secretario Ejecutivo y los representantes de los partidos políticos concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz; y que cada partido político contará con un representante en dicho órgano.

Luego, la Constitución de Tlaxcala, en seguimiento a la Constitución Federal, establece que el ITE es el organismo público local encargado de la organización, dirección, vigilancia y desarrollo de las elecciones en el estado, cuyo órgano superior de dirección es el Consejo General, integrado por una consejería que ejercerá la Presidencia y seis Consejerías Electorales, con derecho a voz y voto; que la Secretaría Ejecutiva y los representantes de los partidos políticos con registro nacional o estatal, concurrirán a las sesiones solo con derecho a voz; y que cada partido político contará con un representante.

Por otra parte, el ITE cuenta con facultades para enviar representantes a las asambleas comunitarias en las que se elijan presidencias de comunidad por sistemas normativos internos; informar a los ayuntamientos los resultados de las elecciones en las Comunidades; proporcionar asistencia técnica, jurídica y logística para elecciones comunitarias, y; elaborar el Catálogo⁶⁵.

Todo esto en el marco de que la legislación local reconoce a 94 comunidades el derecho de elegir al titular de sus presidencias mediante sus sistemas normativos internos sin la injerencia discrecional de entidades o personas externas.

Como se puede advertir, el modelo de autoridad administrativa estatal, se encuentra ordenado en esencia desde la Constitución Federal, al establecer que las autoridades encargadas de organizar y calificar los comicios en los estados contarán con un Consejo General integrado por funcionarios con voz

⁶⁵ De acuerdo a los artículos 116 fracción V de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala; y 51 fracción XLI, 275 y 276 de la Ley Electoral Local.



y voto (consejerías), con solo voz (secretaría), y con representaciones de los partidos.

Desde luego, el diseño de referencia atiende al sistema electoral de partidos políticos y candidaturas independientes, lo cual tiene sentido considerando la multiplicidad de formas que las elecciones por sistemas normativos indígenas pueden adoptar a lo largo y ancho del territorio nacional, lo cual, en principio, no es obstáculo para que los estados, en ejercicio de su soberanía, establezcan las modalidades que sus condiciones particulares exijan.

Como ya se mencionó, en el caso de Tlaxcala no existe ninguna regla legal que establezca la posibilidad de que las Comunidades nombren representantes ante el Consejo General, aspecto que en principio puede ser modificado por el Congreso de Tlaxcala, autoridad facultada para emitir disposiciones en dicha materia.

Consecuentemente, lo procedente es remitir las solicitudes de los Impugnantes al Congreso de Tlaxcala para que, en ejercicio de sus funciones legislativas, se pronuncien respecto de la eventual incorporación de representantes de las Comunidades ante el Consejo General del ITE, así como de la creación de un Consejo Electoral Indígena y Comunitario.

Ahora bien, por cuanto hace al ITE, aunque no existe una disposición expresa que establezca su deber jurídico de incorporar representaciones de las Comunidades en su Consejo General, ni para crear un Consejo Electoral Indígena y Comunitario, sí las tiene para decidir sobre la implementación *de mecanismos de participación en la que se consultara a las comunidades Nahuas y Yu'mhú (otomíes, tlaxcaltecas y equiparables de Tlaxcala)* sobre tales temas.

Por ello, lo procedente es también remitir las solicitudes que se analizan al Consejo General del ITE para que se pronuncie al respecto, pues como lo estableció la Sala Regional en la sentencia que se cumple, tiene *atribuciones para pronunciarse al respecto y en su caso, a través de la facultad reglamentaria de dicho instituto podía desarrollar -atendiendo a una perspectiva intercultural- los mecanismos necesarios para determinar la viabilidad o no de dichas solicitudes.*





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO
ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA
EXPEDIENTE: TET-JDC-030/2020
Y ACUMULADO TET-JDC-032/2020

SÉPTIMO. Efectos.

1. Se deja sin efectos el Reglamento de asistencia técnica, jurídica y logística a las comunidades que realizan elecciones de Presidentes de Comunidad por el sistema de usos y costumbres.
2. Como consecuencia de lo anterior, se ordena al Instituto Tlaxcalteca de Elecciones que, dentro del plazo de 120 días naturales contados a partir del siguiente a la notificación, elabore un calendario en el que se detalle cada una de las etapas para la implementación de las consultas a las Comunidades, en el entendido de que deberá informarlo a este Tribunal, dentro de los 3 días hábiles siguientes a su aprobación por el Consejo General.
3. Además de lo anterior, se ordena al Instituto Tlaxcalteca de Elecciones que, como parte de las acciones a realizar para cumplir esta sentencia, en un plazo máximo de 120 días naturales contados a partir del siguiente a la notificación, concluya las medidas preparatorias con el objetivo de verificar y determinar la manera en que realizará la consulta a las Comunidades, lo cual también deberá informar a este Tribunal dentro de los 3 días hábiles siguientes a que ello ocurra.
4. Una vez que cuente con los elementos necesarios para ello, deberá realizar las consultas correspondientes.
5. Para la debida ejecución de este fallo, el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones deberá hacer uso de todas las atribuciones y facultades que el marco jurídico aplicable le confiere, así como auxiliarse o apoyarse en las autoridades locales y/o federales.
6. El procedimiento de consulta a las comunidades deberá realizarse atendiendo como mínimo, a las directrices desarrolladas en el punto 1.3.4. de esta sentencia.
7. Una vez realizado lo anterior, el Consejo General del ITE aprobará el Reglamento, debiendo hacerlo del conocimiento de las Comunidades.
8. Dentro de los 4 días hábiles posteriores a la aprobación, deberá informar a este Tribunal el cumplimiento de esta sentencia, remitiendo las constancias que lo acreditan.
9. Se ordena dar vista al Congreso del Estado de Tlaxcala y al Instituto Tlaxcalteca de Elecciones con esta sentencia y con los escritos de demanda que contienen las solicitudes de consultar a las Comunidades



para nombrar representantes ante el Consejo General del ITE, así como respecto de la creación de un Consejo Electoral Indígena y Comunitario, para que, en un plazo de 30 días hábiles contados desde el siguiente a la notificación, se pronuncien al respecto en términos de lo razonado en el apartado B del considerando SEXTO de esta sentencia⁶⁶.

Por lo expuesto y fundado, se:

RESUELVE

ÚNICO. Se revoca el acuerdo del Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones por el que se reforma el *Reglamento de asistencia técnica, jurídica y logística a las comunidades que realizan elecciones de presidencias de comunidad por el sistema de usos y costumbres*.

Con fundamento en los artículos 59, 62, 63, 64, 65 y demás aplicables de la Ley de Medios, **notifíquese conforme a Derecho**, una vez hecho lo cual, infórmese a la Sala Regional, anexando las constancias pertinentes.

Cúmplase.

Así lo resolvió el Pleno del Tribunal Electoral de Tlaxcala, por unanimidad de votos de la magistrada y los magistrados que lo integran, ante el Secretario de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

*La presente resolución ha sido firmada mediante el uso de la firma electrónica avanzada de los integrantes del Pleno del Tribunal Electoral de Tlaxcala, **Magistrado Presidente José Lumbreras García, Magistrada Claudia Salvador Ángel, Magistrado Miguel Nava Xochitiotzi y Secretario de Acuerdos Lino Noe Montiel Sosa**, amparada por un certificado vigente a la fecha de su elaboración; el cual es válido de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11º y 16º de la Ley de Firma Electrónica Avanzada para el Estado de Tlaxcala.*

La versión electrónica del presente documento, su integridad y autoría se podrá comprobar a través de la plataforma de firma electrónica del Gobierno del Estado de Tlaxcala: <http://tlaxcalaenlinea.gob.mx:8080/citysfirma/verify.zul> para lo cual será necesario capturar el código de documento que desea verificar, mismo que se encuentra en la parte inferior derecha de la presente representación impresa del documento digital. De igual manera, podrá verificar el documento electrónico por medio del código QR para lo cual, se recomienda descargar una aplicación de lectura de este tipo de códigos a su dispositivo móvil.

⁶⁶ En cumplimiento a lo ordenado por la Sala Regional en el arábigo 2 del apartado de efectos de la sentencia que se acata.

