



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES
DEL CIUDADANO
EXPEDIENTE: TET-JDC-013/2022

“2022, Centenario del natalicio del Maestro Desiderio Hernández Xochitiotzin”.

EXPEDIENTE: TET-JDC-013/2022

MAGISTRADO PONENTE: José Lumbreras
García

SECRETARIA: Rocío Anahí Vega Tlachi

COLABORÓ: María Isela Rivera Delgado

Tlaxcala de Xicohtécatl, Tlaxcala, a doce de abril de dos mil veintidós¹.

Sentencia que confirma el acuerdo ITE-CG 11/2022, mediante el cual se da respuesta a las solicitudes realizadas por los presidentes de las comunidades de Guadalupe Ixcotla, Chiautempan y San Felipe Cuauhtenco, Contla de Juan Cuamatzi, durante el período 2017-2021, y otras personas.

GLOSARIO

Actores	Crisóforo Cuamatzi Flores, Presidente de Comunidad de San Felipe Cuauhtenco, Sección Quinta, municipio de Contla de Juan Cuamatzi, expresidentes de dicha comunidad: Juan Cocoltzi Conde, Delfino Maldonado Neria, Cenobio Muñoz Muñoz, Bernardino Flores Maldonado, Bernardo Cuamatzi Cuamatzi; expresidente del comité de agua potable, y Marcos Flores Rosales, ex presidente de la organización cultural Tlahloltequitl
Acuerdo impugnado	Acuerdo ITE-CG-11/2022, en cumplimiento a lo ordenado en la sentencia emitida por este Tribunal en el juicio de la ciudadanía TET-JDC-30/2020 y acumulado TET-JDC-32/2020, se da respuesta a las solicitudes realizadas por los presidentes de las comunidades de Guadalupe Ixcotla, Chiautempan y San Felipe Cuauhtenco, Contla de Juan Cuamatzi, durante el período 2017-2021, y otras personas
Autoridad responsable	Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones.
Constitución Local	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.

¹ Salvo mención expresa, todas las fechas corresponden al dos mil veintidós



Constitución Federal	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
ITE o Instituto	Instituto Tlaxcalteca de Elecciones.
Juicio de la Ciudadanía	Juicio de Protección de los Derechos Político Electorales de la Ciudadanía.
LIPEET o Ley Local	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.
Ley de Medios	Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral para el Estado de Tlaxcala.
Sala Regional	Sala Regional de la Cuarta Circunscripción del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con sede en la Ciudad de México.
Suprema Corte	Suprema Corte de Justicia de la Nación
Tribunal	Tribunal Electoral de Tlaxcala.

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

1. De las actuaciones del expediente y los hechos notorios relacionados al mismo, se desprende lo siguiente:

I. Juicio de la Ciudadanía 30/2020.

2. **1. Presentación del juicio.** El 12 de octubre de 2020, Crispín Pluma Ahuatzi, en su carácter de Presidente de la comunidad nahua de Guadalupe Ixcotla, Chiautempan, Tlaxcala 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 Cocoltzi Conde, Bernardino Flores Maldonado, Delfino Maldonado N., Cenobio Muñoz Muñoz, Marcos Flores Rosales, Bernardo Cuamatzi Cuamatzi y Humberto Cuamatzi Juárez, presentaron demanda en contra del Acuerdo ITE-CG-31/2020 por el que se reforma el Reglamento de asistencia técnica, jurídica y logística a las





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

Expediente TET-JDC-013/2022

comunidades que realizan elecciones de presidencias de comunidad por el sistema de usos y costumbres.

3. **2. Sobreseimiento.** El cinco de noviembre de dos mil veinte, este Tribunal dictó sentencia en la que resolvió sobreseer en el juicio, por resultar extemporánea la presentación de la demanda.
4. **3. Revocación del sobreseimiento.** Inconformes con la anterior resolución, se promovió ante la Sala Regional Juicio 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. **4. Segundo Juicio de la Ciudadanía.** El catorce de octubre de dos mil veinte, Juan Cocoletzi Conde, en su carácter de presidente de la comunidad nahua de San Felipe Cuauhtenco, municipio de Contla de Juan Cuamatzi, Tlaxcala, presentó ante este Tribunal, Juicio de la Ciudadanía por el que se inconforma respecto al Acuerdo ITE-CG-31/2020, el cual quedó radicado bajo el número de expediente TET-JDC-032/2020; asimismo, con fecha nueve de febrero de dos mil veintiuno, se decretó la acumulación del Juicio de la Ciudadanía 32/2020 al diverso 30/2020 por ser el primero en su recepción ante este Tribunal.
6. **5. Sentencia.** Con fecha treinta y uno de marzo del citado año, este Tribunal resolvió el juicio de la ciudadanía 30/2020 y su acumulado 32/2020, en el cual revoca parcialmente el acuerdo ITE-CG-31/2020 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*, al invalidarse los párrafos segundo y tercero del artículo 4 de reglamento mencionado, así como la fracción III del artículo 13 del mismo ordenamiento, por no haberse consultado previamente a las comunidades, haciendo del conocimiento a la Sala Regional en cumplimiento a lo ordenado en la sentencia emitida en el expediente SCM-JDC-212/2020.



7. **6. Revocación parcial de la sentencia.** El 2 de diciembre de dos mil veintiuno, la Sala Regional revocó parcialmente la sentencia definitiva, dando lineamientos a este Tribunal para que resolviera nuevamente dentro del plazo de 10 días hábiles.
8. **7. Cumplimiento de sentencia.** El 17 de diciembre siguiente, este Tribunal en cumplimiento a la sentencia de la Sala Regional, resolvió el juicio de la ciudadanía 30/2020 y su acumulado 32/2020, en el sentido de revocar el acuerdo del Instituto 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 comunidades.
9. Además, en el apartado Séptimo, relativo a los efectos de la sentencia, en el punto 9. Se ordenó lo siguiente:

SÉPTIMO. Efectos.

1....

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 sentencia.

II. Juicio de la Ciudadanía 13/2022

10. **1. Acuerdo 11/2022.** El diez de febrero, en sesión pública extraordinaria el Consejo General del ITE emitió el acuerdo ITE-CG-11/2022, en cumplimiento a lo ordenado en la sentencia emitida por este Tribunal en el juicio de la ciudadanía TET-JDC-30/2020 y acumulado TET-JDC-32/2020, dando respuesta a las solicitudes realizadas por los presidentes de las comunidades de Guadalupe Ixcotla, Chiautempan y San Felipe Cuauhtenco, Contla de Juan Cuamatzi, durante el período 2017-2021, y otras personas.





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

Expediente TET-JDC-013/2022

11. **2. Juicio de la Ciudadanía ante Sala Regional.** El diecisiete de febrero, Crisóforo Cuamatzi Flores, Presidente de Comunidad de San Felipe Cuauhtenco, Sección Quinta, municipio de Contla de Juan Cuamatzi, expresidentes de dicha comunidad: Juan Cocoltzi Conde, (2017-2021), Delfino Maldonado Neria, (2005-2008), Cenobio Muñoz Muñoz, (1992-1995), Bernardino Flores Maldonado, (1986-1989), Bernardo Cuamatzi Cuamatzi, expresidente del comité de agua potable (2019-2021), y Marcos Flores Rosales, ex presidente de la organización cultural Tlahloltequitl, presentaron juicio de la ciudadanía ante el ITE –en salto de la instancia- a fin de controvertir el Acuerdo 11/2022; medio de impugnación que fue remitido a la Sala Regional, el cual quedó radicado bajo el número de expediente SCM-JDC-75/2022.
12. **3. Acuerdo de reencauzamiento.** El uno de marzo, la Sala Regional, mediante acuerdo plenario, determinó reencauzar el medio de impugnación a este Tribunal, al no haberse agotado la instancia previa en atención al principio de definitividad.
13. **4. Recepción y turno.** El dos de marzo, se recibieron en la Oficialía de Partes de este órgano jurisdiccional, las constancias que dieron origen al expediente SCM-JDC-75/2022, así como copia certificada del acuerdo plenario de reencauzamiento.
14. En la misma fecha, la magistrada presidenta de este Tribunal, acordó integrar el expediente **TET-JDC-13/2022** y turnarlo a la primera ponencia.
15. **5. Radicación.** El once de marzo, el magistrado ponente tuvo por recibido el expediente identificado con la clave **TET-JDC-13/2022**, así como la documentación anexa, radicándose el mismo en la primera ponencia, para darle el trámite correspondiente.
16. **6. Admisión y cierre de instrucción.** Mediante acuerdo de doce de abril, se admitió a trámite el presente medio de impugnación, y se declaró cerrada la instrucción, procediendo a elaborar el proyecto de resolución correspondiente a efecto de ponerlo a consideración del pleno.



CONSIDERANDO

PRIMERO. Jurisdicción y competencia.

17. Este Tribunal Electoral de Tlaxcala, es competente para conocer y resolver el presente Juicio de la Ciudadanía, de conformidad con lo dispuesto en los 116 párrafo segundo fracción IV, inciso c), de la Constitución Federal; 95, penúltimo párrafo, de la Constitución Local; 1, 3, 5 fracción III, 6 fracción III, 10 y 90 de la Ley de Medios, 1 y 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral de Tlaxcala.
18. Lo anterior es así, pues la parte actora entre otros planteamientos, solicita que se revoque el acuerdo ITE-CG-11/2022, por el que en acatamiento a la sentencia dictada por este Tribunal en el diverso Juicio de la Ciudadanía 30/2020 y su acumulado 32/2020, la autoridad administrativa electoral local da respuesta a las solicitudes realizadas por los presidentes de las comunidades de Guadalupe Ixcotla, Chiautempan y San Felipe Cuauhtenco, Contla de Juan Cuamatzi, durante el período 2017-2021, y otras personas.
19. **SEGUNDO. Perspectiva intercultural.** En el presente asunto se juzgará bajo una perspectiva intercultural ya que el juicio es promovido por personas que se autoadscriben como pertenecientes a una comunidad indígena, en el caso Crisóforo Cuamatzi Flores, presidente de comunidad de San Felipe Cuauhtenco, Sección Quinta, municipio de Contla de Juan Cuamatzi; expresidentes de dicha comunidad: Juan Cocoletzi Conde, (2017-2021), Delfino Maldonado Neria, (2005-2008), Cenobio Muñoz Muñoz, (1992-1995), Bernardino Flores Maldonado, (1986-1989), Bernardo Cuamatzi Cuamatzi, expresidente del comité de agua potable (2019-2021), y Marcos Flores Rosales, ex presidente de la organización cultural Tlahloltequitl, y, porque sus motivos de inconformidad están relacionados con la respuesta realizada por el ITE, a través del acuerdo impugnado, respecto a dos solicitudes: 1. Consulta a las comunidades para nombrar representaciones frente al Consejo General del ITE con derecho a voz y voto, 2. La creación de un Consejo Electoral Indígena.
20. Al respecto, de acuerdo con el artículo 2, apartado A, fracción VIII, de la Constitución Federal, garantizar el acceso pleno de los pueblos y





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

Expediente TET-JDC-013/2022

comunidades indígenas a la jurisdicción del Estado implica: a. flexibilizar todo formalismo procesal que limite o afecte el acceso a la tutela judicial efectiva en favor de quien promueve con dicha calidad²; 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 contradicción³.

21. Asimismo, para la resolución del presente asunto y en términos del citado artículo, deben tomarse en consideración las especificidades étnicas, culturales y el contexto de la entidad federativa y de las comunidades que pueden incidir en el caso particular⁴.
22. Al respecto, la Constitución Local establece en su artículo 1 que Tlaxcala tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos náhuatl (nahua) 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 integrantes, lo que se evidencia de acuerdo a la ubicación de los pueblos indígenas de México⁵.
23. En ese sentido, la diversidad cultural y étnica prevista en la Constitución de Tlaxcala, lleva a reconocer, asimismo, 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 cultural⁶.
24. Así, 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

² Sirve de criterio orientador la jurisprudencia 7/2013 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro: **PUEBLOS INDÍGENAS. SE DEBE GARANTIZAR A LOS CIUDADANOS QUE LOS CONFORMAN UN EFECTIVO ACCESO A LA JURISDICCIÓN ELECTORAL.**

³ 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.**

⁴ Jurisprudencia 19/2018 de rubro: **JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL.**

⁵ **ATLAS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN MÉXICO**, Consultable en la página oficial del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI) http://atlas.inpi.gob.mx/?page_id=7251

⁶ Díaz-Polanco, La diversidad cultural y la autonomía en México, Nostra Ediciones, 2009, p. 83.



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.

25. De manera tal, 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.
26. Así, los tribunales y jueces velarán por el respeto de los derechos fundamentales de los indígenas y la dignidad e igualdad entre el varón y la mujer, ya que, como se ha mencionado, en la entidad federativa se reconoce la composición pluricultural sustentada originalmente en los pueblos nahua y otomí⁷.
27. **TERCERO. Procedencia del medio de impugnación.** El medio de impugnación reúne los requisitos de procedibilidad previstos en los artículos 21 y 22 de la Ley de Medios, como se razona a continuación:
- a) Forma.** La demanda se presentó por escrito, en ellas constan el nombre y firma autógrafa de los promoventes, se identifica el acto reclamado y la autoridad responsable, menciona los hechos en que se basa la impugnación, los agravios y los preceptos presuntamente violados.
- b) Oportunidad.** La demanda se presentó en tiempo, ya que se interpuso dentro de los cuatro días dentro del plazo previsto en el artículo 19 de la Ley de Medios de Impugnación, como se explica a continuación.
28. Los actores refieren que con fecha 11 de febrero les fue notificado el acuerdo impugnado. Por lo que el plazo para impugnar comenzó a correr el catorce de febrero y venció el diecisiete siguiente, descontando los días doce y trece de febrero por ser sábado y domingo, ya que el acto impugnado no tiene relación

⁷ Criterio asumido por este Tribunal al resolver el expediente TET-JDC-39/2020.





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

Expediente TET-JDC-013/2022

con alguna elección; por ende, los plazos deben computarse por días y horas hábiles⁸.

29. Por lo que, al haber presentado su escrito de demanda el 17 de febrero, es que se considera que su presentación es oportuna.

c) Interés jurídico. Este requisito se encuentra satisfecho, toda vez que quienes promueven el presente medio de impugnación son ciudadanos de San Felipe Cuauhtenco, municipio de Contla de Juan Cuamatzi, Tlaxcala - autoridad y otras ex autoridades comunitarias-, destacando que por cuanto hace a Crisóforo Cuamatzi Flores, comparece como actual Presidente de Comunidad de San Felipe Cuauhtenco, Sección Quinta, municipio de Contla de Juan Cuamatzi, quien no obstante no haber sido actor en el juicio de la ciudadanía 30/2020 y su acumulado 32/2020, este Tribunal, de igual forma le reconoce interés jurídico como parte integrante de la comunidad a la cual pertenece, para controvertir el acuerdo ITE-CG-11/2022, emitido con fecha diez de febrero.

d) Legitimación. Este requisito se tiene por satisfecho, toda vez que el juicio es promovido por ciudadanos, a quienes en su mayoría les fue notificado el acuerdo impugnado, emitido en acatamiento a la sentencia dictada por este Tribunal, dentro del juicio de la ciudadanía 30/2020 y su acumulado 32/2020, en el cual se da respuesta a las solicitudes realizadas por los presidentes de las comunidades de Guadalupe Ixcotla, Chiautempan y San Felipe Cuauhtenco, Contla de Juan Cuamatzi, durante el período 2017-2021, y otras personas; por tanto, les asiste legitimación, de conformidad con lo previsto en el artículo 16, fracción II de la Ley de Medios de Impugnación.

e) Definitividad. Esta exigencia, también se estima satisfecha, debido a que no existe en el sistema normativo del estado, algún medio de defensa

⁸ Ley de Medios de Impugnación.

Artículo 18. Cuando la violación reclamada no se produzca durante el desarrollo de un proceso electoral, los plazos se computarán por días y horas hábiles, de conformidad con la Ley Orgánica del Tribunal Electoral de Tlaxcala.



previo por virtud del cual el acuerdo reclamado pueda ser revocado, anulado o modificado.

CUARTO. Suplencia de los agravios.

30. Ha sido criterio de la Sala Superior, que el órgano jurisdiccional que conozca de un medio de impugnación debe identificar y determinar la verdadera intención de la parte actora, lo que abona a lograr una recta administración de justicia⁹.
31. Por su parte, la Ley de Medios dispone en su artículo 53, que debe operar la suplencia en las deficiencias u omisiones de los agravios cuando los mismos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos.
32. En el caso en particular, los actores en esencia combaten este acto, porque consideran que la negativa y la forma de la negativa violenta sus derechos comunitarios, porque tal determinación por parte del ITE, se les impide la posibilidad de realizar la autoconsulta de nombrar representante ante el Instituto, así como la creación de un Consejo Electoral Indígena y Comunitario por ello, de ser necesario, se implementará la suplencia total en la expresión de agravios, a partir de la lectura integral de las demandas, en términos de la jurisprudencia 13/2008 de la Sala Superior de rubro **“COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES.”**¹⁰
33. **A. Identificación de los agravios.**
34. Así, en observancia al principio de economía procesal y por no constituir un deber jurídico a cargo de este órgano jurisdiccional, su inclusión en el texto del presente fallo, se estima innecesario transcribir los motivos de disenso de los promoventes, más cuando se tienen a la vista en el expediente para su

⁹ Jurisprudencia 4/99 de rubro: **“MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR.”** Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 3, Año 2000, página 17.

¹⁰ Consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 3, 2009, páginas 17 y 18; Suplencia que obedece también al Protocolo y a la Guía referida del índice de este Tribunal Electoral.





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

Expediente TET-JDC-013/2022

debido análisis; no obstante, y con la finalidad de resolver con claridad el presente asunto, se realiza la síntesis correspondiente.

35. **Agravio 1.** Los actores refieren que el Instituto no funda ni motiva adecuadamente su negativa a facilitar la consulta de manera previa, sobre la postura de las 94 comunidades *sobre sus dos propuestas*.
36. Circunstancia que consideran vulnera su derecho a la participación y autonomía reconocida en tratados internacionales y el Pacto Federal, y que dicha conducta desplegada, es de carácter unilateral y autoritaria.
37. **Agravio 2.** Que el ITE falta a su deber vigilar y asegurar el cumplimiento del marco jurídico convencional y constitucional pues consideran que los derechos colectivos de los pueblos y comunidades indígenas y equiparables forman parte de dichas disposiciones jurídicas; lo que les confiere no solo la posibilidad, sino la obligación de facilitar el derecho a la consulta de manera previa.
38. **Agravio 3.** Que el acuerdo impugnado es impreciso, por tanto, ilegal y violatorio de sus derechos.
39. **Agravio 4.** Que el ITE pretende cumplir con las sentencias dictadas por la Sala Regional Ciudad de México del TEPJF (sentencia dictada en el expediente SCM-JDC-808/2021 y SCM-JDC-809/2021 acumulados de 2 de diciembre de 2021) y por el TET (sentencia dictada en el expediente **TET-JDC-30/2020 y TET-JDC-32/2020 acumulados**, de 17 de diciembre de 2021), sin aplicar la interpretación más favorable y progresiva de sus derechos colectivos.
40. **Agravio 5.** Que el Consejo General del ITE, al no publicar ningún acuerdo y su respectivo resumen traducido e interpretado en la lengua originaria hablada en San Felipe Cuauhtenco, el náhuatl o mexicano, vulnera su derecho lingüístico.

B. Causa de pedir.



41. De la lectura integral de la demanda se puede advertir que los actores pretenden, sustancialmente lo siguiente:

I. Que se revoque el acuerdo ITE-CG 11/2022, al considerar que la negativa y la forma de la negativa violenta sus derechos comunitarios, y porque tal determinación por parte del ITE, se les impide la posibilidad de realizar la autoconsulta de nombrar representante ante el Instituto, así como la creación de un Consejo Electoral Indígena y Comunitario.

II. Ordenar al ITE planear y facilitar la consulta a las 94 comunidades nahuas, Yu mhu' (Otomies) y comunidades equiparables, respecto a los dos puntos de consulta, conforme a los lineamientos propuestos por cada comunidad, en donde se respeten su derecho a la participación del diseño, implementación y seguimiento de los resultados a dicha consulta.

Lo cual consideran debe realizarse bajo los principios constitucionales de pluriculturalidad, respetando sus formas de organización y ejercicio de libre determinación y autonomía.

III. Que se ordene al ITE que se cuente con la asistencia de personal de Derechos Humanos, del relator especial para pueblos indígenas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), y la Organización de los Estados Americanos (OEA), quienes funjan como asesores en el proceso de consulta en donde se observen estándares internacionales y precedentes emitidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

IV. Que el Instituto notifique a los actores de todo acuerdo o acto realizado en cumplimiento a las sentencias emitidas en los expedientes SCM-JDC-808/2021 y SCM-JDC-809/2021 acumulados, y TET-JDC-30/2020 y TET-JDC-32/2020 en su lengua materna, náhuatl o mexicano de Tlaxcala.

V. Que se ordene al ITE, traducir todo acto o acuerdo emitido en relación con la consulta a las comunidades con habitantes náhuatl/mexicano u otomí, realizando su notificación por escrito y audio en su lengua materna, contando con la asistencia de intérpretes-traductores capacitados en la materia.





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

Expediente TET-JDC-013/2022

42. Cabe precisar que el acuerdo ITE-CG-11/2022, fue emitido en cumplimiento a la sentencia dictada en el expediente 30/2020 y su acumulado 32/2020, por medio del cual se da respuesta a las solicitudes realizadas por los presidentes de las comunidades de Guadalupe Ixcotla, Chiautempan y San Felipe Cuauhtenco, Contla de Juan Cuamatzi, durante el período 2017-2021, y otras personas¹¹.

QUINTO. Análisis de fondo

43. Con base a lo anterior, se procede al análisis de los agravios planteados.
44. **Primer agravio.** Los actores refieren que el Instituto no funda ni motiva adecuadamente su negativa a facilitar la consulta de manera previa, sobre la postura de las 94 comunidades *sobre sus dos propuestas*.
45. Circunstancia que consideran vulnera su derecho a la participación y autonomía reconocida en tratados internacionales y el Pacto Federal.
46. Al respecto, se considera que, para analizar dicho planteamiento, se debe tener presente que la motivación y fundamentación son requisitos establecidos, en general, para todo acto de autoridad por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y específicamente para las decisiones judiciales por el artículo 14, de la misma ley fundamental.
47. En dichos preceptos legales, se exige al juez razonar y expresar los argumentos jurídicos en los cuales tenga sustento la aplicación de los ordenamientos legales que se invocan para resolver la controversia.
48. Bajo estas condiciones, la vulneración al artículo 16 constitucional, puede presentar en dos formas: como falta o indebida fundamentación y motivación.
49. Así, se puede considerar que la falta de fundamentación y motivación, se produce cuando se omite expresar el dispositivo legal aplicable al asunto en

¹¹ Crispín Pluma Ahuatzi, Efraín Cuahutle Romano, Gregorio Quechol Juárez, Blas Flores Teomitzi, Eloy Ahuatzi Tonix, Víctor Flores Rugerio, Higinio Fernández Ahuatzi, Benito Pinillo Tapia, Cándido Mimiantzi Cuahutle y Francisco Felipe Cerero Arrieta.



concreto, y las razones que se hayan considerado para estimar que el caso puede subsumirse en la hipótesis prevista en esa norma jurídica.

50. En contraposición, la indebida fundamentación se produce cuando en el acto de autoridad si se invoca el precepto legal; sin embargo, resulta inaplicable al caso por las características específicas de este, que impiden su adecuación o encuadre en la hipótesis normativa; y una incorrecta motivación, de da en el supuesto en que sí se indican las razones que toma en consideración la autoridad para emitir el acto, pero aquellas están en disonancia con el contenido de la norma aplicable al caso en concreto.
51. De manera tal que la falta de fundamentación y motivación significa la carencia o ausencia de tales requisitos, mientras que la indebida o incorrecta fundamentación y motivación contempla ambos requisitos constitucionales, pero con un desajuste entre la aplicación de normas y los razonamientos formulados por la autoridad en el asunto en particular.
52. En ese tenor, cuando la fundamentación y motivación se califican de indebidas, se deben apreciar los argumentos del motivo de disenso expresados para explicar por qué la invocación de preceptos legales se estima errónea, o por qué la motivación es incorrecta o insuficiente, pues será a la luz de tales razones que pueda establecerse lo fundado o infundado de la inconformidad.
53. Lo anterior, en términos de la jurisprudencia I.6o.C. J/52, que lleva por rubro: **“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU DISTINCIÓN ENTRE SU FALTA Y CUANDO ES INDEBIDA”**¹²
54. Así, quien haga valer dicha circunstancia, debe señalar con precisión la razón por las cuales estima que existe falta o incorrecta fundamentación y motivación.
55. Ahora bien, en su escrito de medio de impugnación los actores consideran que la negativa y la forma de la negativa violenta sus derechos comunitarios, y porque tal determinación por parte del ITE, se les impide la posibilidad de

¹² Consultable en: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, TCC, 9ª época, tomo XXV, enero de 2007, p. 2127; así como en la página de internet <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/tesis.aspx>





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

Expediente TET-JDC-013/2022

realizar la autoconsulta de nombrar representante ante el Instituto, así como la creación de un Consejo Electoral Indígena y Comunitario, circunstancia que consideran vulnera su derecho a la participación y autonomía reconocida en tratados internacionales y el Pacto Federal.

56. Asimismo, consideran que el sentido negativo de las propuestas planteadas se traduce en un retroceso y contra las comunidades, que limita su derecho de libre determinación y autonomía, en específico para decidir la manera, tiempos y lapsos en los que deban decidir y establecer la reglas de relación con el Estado, de acuerdo a sus instituciones representativas y normas de acuerdo a lo previsto en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el Informe del Mecanismo de Expertos de la ONU, sobre consulta previa, y precedentes del TEPJF, en específico en el caso Cherán (SUP-JDC-9167/2011).
57. Además, refieren que, ante la falta de fundamentación y motivación, se vulneran los principios de certeza jurídica y legalidad, así como la auto-gestión normativa de las comunidades indígenas prevista en el artículo 2, apartado A, de la Constitución Federal.
58. Así, su pretensión es que se les facilite la consulta en apego a estándares internacionales, buena, culturalmente adecuada, conforme a las formas de organización de las comunidades, respetando el consentimiento y libre expresión de la voluntad; así, una vez que se obtengan los resultados, se lleve a cabo un proceso adicional con el poder legislativo para la ejecución y cumplimiento de sus derechos.
59. Respecto al motivo de disenso en estudio, se califica como **infundado** por las siguientes consideraciones.
60. En principio, se debe tomar en cuenta, que el acuerdo ITE-CG-11/2022, fue emitido en cumplimiento a la sentencia dictada en el expediente 30/2020 y su acumulado 32/2020, por medio del cual se da respuesta a las solicitudes realizadas por los presidentes de las comunidades de Guadalupe Ixcotla,



Chiautempan y San Felipe Cuauhtenco, Contla de Juan Cuamatzi, durante el período 2017-2021, y otras personas, en los términos ya precisados.

61. En efecto, el acuerdo impugnado se emitió en cumplimiento a lo ordenado en dicha sentencia, en específico, en lo establecido en el **Apartado B**, denominado **“Tratamiento de solicitudes adicionales de los impugnantes”**, señalando lo siguiente:

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

1. **Consultar a las 94 comunidades que eligen 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.

62. Al respecto, la autoridad responsable al realizar el análisis a la primera petición, sostuvo:

Solicitud 1. Consulta a las comunidades para nombrar representaciones frente al Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, con derecho a voz y voto.

En términos del artículo 40 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tlaxcala, el Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones se integra por una consejera o consejero presidente, tres consejeras y tres consejeros electorales con derecho a voz y voto; una secretaria o secretario ejecutivo, únicamente con derecho a voz





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

Expediente TET-JDC-013/2022

y una persona representante por cada partido registrado o acreditado en la entidad, y en su caso, representante de candidaturas independientes, únicamente con derecho a voz, lo cual fue retomado íntegramente por esta autoridad al expedir el Reglamento de Sesión del Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones; en ejercicio de la facultad reglamentaria que le fue conferida por el legislador democrático en las fracciones XIV y XV del artículo 51 de la LIPEET.

Es menester mencionar que, para el presente asunto, la antedicha facultad reglamentaria encuentra una limitante en el principio constitucional de jerarquía normativa, el cual consiste en que, en ejercicio de la misma, **no se puede modificar o alterar el contenido de una ley**, pues los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando su hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar. Lo anterior según lo dispuesto por la Jurisprudencia con número de registro digital 172521 de rubro "FACULTA REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES" aprobada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

Por otro lado, dentro del catálogo de atribuciones con las que cuenta este órgano colegiado, previsto en el artículo 51 de la LIPEET, no se encuentra prevista la posibilidad de modificar la estructura del Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, o bien, añadir integrantes al mismo; por lo tanto, no es jurídicamente viable consultar a las noventa y cuatro comunidades que se rigen por sistemas normativos internos (usos y costumbres) sobre la manera en que desean designar representantes ante el Consejo General de este instituto con derecho a voz y voto, puesto que ello traería consigo resultados contrarios a la configuración legal definida por el constituyen del Estado.

63. Sobre este punto, como lo refiere el Consejo General del Instituto, a efecto de dar contestación a la petición de los actores de *consulta a las comunidades para nombrar representantes ante el Consejo General del ITE*, las facultades del Instituto encuentran una limitante en el principio constitucional de jerarquía normativa.
64. En ese tenor, 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, la declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones locales.

65. A su vez, el artículo 116, fracción IV, inciso c, párrafos 1 y 2 de la Constitución Federal establece, 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; *cuente 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.*
66. Por su parte, la Constitución Local, establece que el Instituto 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.
67. En concordancia con la Constitución Local, el artículo 40 de la Ley Local, contempla que, el Consejo General del ITE se integra por una consejera o consejero presidente, tres consejeras y tres consejeros electorales con derecho a voz y voto; una secretaria o secretario ejecutivo, únicamente con derecho a voz y una persona representante por cada partido registrado o acreditado en la entidad, y en su caso, representante de candidaturas independientes, únicamente con derecho a voz.
68. En ese tenor, el modelo de autoridad administrativa estatal, se encuentra previsto 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 y voto (consejerías), con solo voz (secretaría), y con representaciones de los partidos.





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

Expediente TET-JDC-013/2022

69. Así, 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.
70. En ese tenor, el Instituto al emitir el acuerdo impugnado, hizo énfasis que en el caso de Tlaxcala no existe ninguna regla legal que establezca la posibilidad de que se consulte a las noventa y cuatro comunidades que se rigen por sistemas normativos internos (usos y costumbres), sobre la manera en que desean nombrar representantes ante el Consejo General, pues de validarlo así, se estaría contraviniendo la configuración legal establecida desde el texto constitucional.
71. Por otra parte, siguiendo esa línea argumentativa, el Instituto fue preciso en determinar que no cuenta con facultades para poder modificar la estructura del Consejo General, o bien añadir integrantes al mismo, si no le está expresamente conferido por mandato legal.
72. Así, *la realización de la consulta planteada*, no podría tener los efectos que se pretenden; pues, independientemente de que se realizara y de los resultados que arrojará, no podría tener el alcance de que a través de los mismos se instalara la representación ante el Consejo General que los actores pretenden.
73. Además, como ha quedado precisado, en el marco jurídico estatal no está prevista la realización de consultas a pueblos y comunidades indígenas cuando no está en proceso una medida legislativa o administrativa que les cause o pueda causar un impacto significativo en las comunidades para recabar el consentimiento o su opinión y poder llegar a una opinión consensada. En el caso, la pretensión es la realización de una consulta para que, de ser el caso, se instaure de una figura jurídica que en este momento no está prevista en la legislación.



74. Por su parte, al analizar la **segunda petición de los actores**, respecto a consultar a las comunidades para la creación de un consejo electoral indígena y comunitario, el Instituto determinó que:

Solicitud. 2. Creación de un Consejo Electoral Indígena.

Tal como puede advertirse en los artículos 24, 39, 51 de la LIPET, esta autoridad no tiene como fin, objetivo o atribución el crear un órgano autónomo denominado “Consejo Electoral Indígena y Comunitario” conformado por las y los presidentes de las 94 comunidades¹³ que eligen a sus autoridades mediante sistemas normativos internos (usos y costumbres), del mismo modo que tampoco cuenta con la atribución de crear un órgano autónomo conformado por las 299 personas que ostentan la titularidad de las presidencias de comunidad elegidas mediante el sistema de partidos políticos y candidaturas independientes.

En este punto, y antes de plasmar las consideraciones pertinentes, resulta ilustrativo analizar la naturaleza de los órganos constitucionales autónomos. Al respecto, en la Controversia Constitucional 32/2005, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostiene que, de acuerdo con la doctrina, los órganos constitucionales autónomos surgen con motivo de una nueva concepción del poder, bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando con ello la teoría tradicional de la división de poderes, por lo que se dejó de concebir la organización del Estado derivada de los tres poderes tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), que sin perder su esencia, ahora se habla de que dicho principio debe considerarse como una atribución de funciones o competencias, para hacer más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado.

Su creación se justificó por la necesidad de establecer órganos encaminados a la defensa de los derechos fundamentales y de lograr controlar la constitucionalidad de los actos de los depositarios clásicos del poder público...

Ahora bien, con base en el sistema de distribución de competencias previsto en el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es dable afirmar que la creación de órganos autónomos es competencia no solo de la federación, sino también de los Estados y de la Ciudad de México, pues a partir de la lectura integral del texto constitucional, no se desprende que sea facultad exclusiva de los funcionarios de la Federación, la creación de organismos constitucionales autónomos, ni tampoco que para que las entidades federativas puedan crear ese tipo de organismos, deba ser contemplado o creado primeramente por el órgano reformador de la constitución federal. Apoya a lo anterior la jurisprudencia con número de registro digital 170239 del Pleno de la Suprema Corte de

¹³ Además, el hecho de que se reúna en una sola persona la titularidad de una presidencia de comunidad y de un organismo autónomo (colegiado), es jurídicamente cuestionable.





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

Expediente TET-JDC-013/2022

Justicia de la Nación: ORGANOS AUTÓNOMOS ESTATALES. PUEDEN ESTABLECERSE EN LOS REGÍMENES LOCALES...

Dicho lo anterior, se enfatiza que, en el caso del Estado de Tlaxcala, la “creación” de los órganos constitucionales autónomos no corresponde al Instituto Tlaxcalteca de Elecciones; antes bien, tal labor es competencia del Congreso del Estado de Tlaxcala, ya que según lo dispuesto en las fracciones I, II, XXIII, LII y LIV, del artículo 54 de la Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, dicho ente legislativo tiene las siguientes funciones:

ARTICULO 54.- Son facultades del Congreso:

I. Expedir las leyes necesarias para la mejor administración y gobierno interior del Estado, así como aquéllas cuyos ámbitos de aplicación no sean de la competencia expresa de funcionarios federales.

II. Reformar, abrogar, derogar y adicionar las leyes o decretos vigentes en el Estado, de conformidad a su competencia;

XXIII. Conocer las Iniciativas de los ciudadanos, que se considerará en el siguiente período ordinario de Sesiones;

(...)

LII. Legislar entre otras materias en el ámbito de su competencia sobre Educación, Seguridad y Salubridad Públicas, Asentamientos Humanos, Aprovechamiento de Recursos Naturales, Fomento Agropecuario y Forestal, Pesquero, Industrial, Turístico, Comercial y Minero;

LIV.- Expedir las leyes necesarias para hacer efectivas las anteriores facultades y todas las otras concedidas a los Poderes del Estado.

Esto es así, además, porque la Jurisprudencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con número de registro digital 170238 y rubro “ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS”, establece que los órganos constitucionales autónomos deben –entre otras cosas- estar establecidos y configurados directamente en la Constitución, y **es justamente el Congreso local quien tiene el carácter de órgano reformador de la constitución local; por lo tanto, a nada llevaría consultar a las multicitadas 94 comunidades sobre su aceptación o no de la formación de un organismo autónomo denominado Consejo Electoral Indígena y Comunitario, ya que tal conformación no depende de esta autoridad administrativa electoral local.** En su caso sería el Congreso del Estado de Tlaxcala la autoridad a la que le sería de utilidad la realización de la consulta en comento.

En este punto, se concluye que las consultas solicitadas acarrear supuestos que implicarían un exceso en las facultades, objetivos, atribuciones y fines que por mandato constitucional y legal le corresponden al Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, debido a que



serían actos de molestia carentes de fundamento legal y, por lo tanto, no podría interferir válidamente en los derechos de las y los gobernados, pues para que esta autoridad pueda emitir actos apegados a los principios constitucionales y legales, su actuación debe encontrarse prevista expresamente en la ley, ello en términos de la Jurisprudencia 1/2013 de rubro “COMPETENCIA. SU ESTUDIO RESPECTO DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE DEBE SER REALIZADO DE OFICIO POR LAS SALAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN”.

Lo resaltado es propio de la resolución.

75. Además de que, el Instituto retoma lo resuelto por este Tribunal en el juicio de la ciudadanía 39/2020, en el que, en plenitud de jurisdicción, se determinó que el órgano competente para pronunciarse sobre la viabilidad de consultar a las noventa y cuatro comunidades que se rigen por el sistema de usos y costumbres, sobre la posibilidad de nombrar representantes ante el Consejo General del ITE y la creación de un Consejo Electoral Indígena y Comunitario, lo es el Congreso Local, lo cual constituye un hecho notorio para este Tribunal.
76. Sobre este punto, es preciso considerar que el Instituto, contrario a lo manifestado por los actores, de manera fundada y motivada basa su determinación atendiendo a lo que expresamente le confiere tanto el texto constitucional, como los demás ordenamientos legales y jurisprudenciales aplicables.
77. En su análisis, el Instituto precisó que no podría crear un Consejo Electoral Indígena y Comunitario, por tratarse de un órgano constitucional autónomo, lo que sin duda debería estar previsto, en este caso, en la Constitución Local.
78. Así, respecto a los órganos constitucionales autónomos, sustentó su determinación en lo previsto en la Constitución Federal, la Constitución Local, así como en criterios jurisprudenciales emitidos por la Suprema Corte y en lo contempla la Ley Electoral Local.
79. En el caso, consideró que los órganos constitucionales autónomos están previstos en el texto constitucional y que no se adscriben a los poderes





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

Expediente TET-JDC-013/2022

tradicionales del Estado¹⁴. Asimismo, adujo que dichos órganos públicos actúan con independencia en sus decisiones y estructura orgánica, depositarios de funciones estatales que se busca desmonopolizar, especializar, agilizar, independizar, controlar y/o transparentar ante la sociedad, con la misma igualdad constitucional¹⁵. Pues, el principio de división de poderes debe considerarse como una distribución de funciones o competencias para hacer más eficiente el desarrollo de las actividades confiadas al Estado.

80. Por ello, se encuentran establecidos en las normas jurídicas constitucionales, dotándoles de independencia en su estructura orgánica y así alcanzar los fines para los cuales fueron creados, es decir, para que ejerzan una función pública fundamental, y que por razones de su especialización e importancia social requería la autonomía del órgano creado respecto de los tradicionales poderes del Estado.
81. Al respecto, el Instituto consideró lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostuvo en la Controversia Constitucional 32/2005, respecto a la creación de los órganos constitucionales autónomos.
82. En sus consideraciones, sostuvo que estos órganos del Estado, surgen con motivo de una nueva concepción del poder, bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando con ello la teoría tradicional de la división de poderes, por lo que se dejó de concebir la organización del Estado derivada de los tres poderes tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), que sin perder su esencia, ahora se habla de que dicho principio debe considerarse como una atribución de funciones o competencias, para hacer más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado.

¹⁴ Cárdenas Gracia, Jaime. *Una constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*. UNAM, México, 1996. P. 244.

¹⁵ Carrillo Cervantes, Yasbe Manuel. "La división de poderes y los órganos constitucionales autónomos en México, propuestas para la reforma del Estado", Alegatos, vol. 39, mayo-agosto, UAM, 1998. P.331.



83. Además, la responsable basó su determinación en las tesis jurisprudenciales de rubro: “**ORGANOS AUTÓNOMOS ESTATALES. PUEDEN ESTABLECERSE EN LOS REGÍMENES LOCALES**” y “**ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS**”. Lo anterior, para sostener que la creación de un Consejo Electoral Indígena y Comunitario, tendría asidero dentro de lo que se equipararía a un órgano constitucional autónomo estatal, y que, para ello debe estar contemplado desde el propio texto constitucional local, lo cual no se encuentra previsto.
84. Aunado a lo anterior, como bien lo refiere el Instituto, dentro de sus fines, objetivos y atribuciones, previstos en la Ley Electoral Local, no se contempla la creación de un órgano autónomo denominado “Consejo Electoral Indígena y Comunitario” conformado por las y los presidentes de las 94 comunidades que eligen a sus autoridades mediante sistemas normativos internos (usos y costumbres.
85. Por otra parte, sostuvo que en el caso en particular, *las consultas solicitadas acarrearían supuestos que implicarían un exceso en las facultades, objetivos, atribuciones y fines que por mandato constitucional y legal le corresponden al Instituto Tlaxcalteca de Elecciones*, debido a que serían actos de molestia carentes de fundamento legal y, por lo tanto, no podría interferir válidamente en los derechos de las y los gobernados, ya que sus actos deben estar apegados a los principios constitucionales y legales, y dicha actuación debe encontrarse prevista expresamente en la ley, lo que en el caso no acontece.
86. Además de que, la consulta propuesta para la creación del Consejo Electoral Indígena y Comunitario **no corresponde al Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, sino al Congreso del Estado de Tlaxcala**¹⁶, pues dentro de sus facultades, previstas en el artículo 54 de la Constitución Local, están el de reformar y adicionar las leyes o decretos vigentes en el Estado, de conformidad a su competencia.
87. Así pues, este particular tampoco es viable la consulta propuesta, dado que, aunque ésta se realizara, independientemente de los resultados de la misma, el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones no podría crear el Consejo antes

¹⁶ Criterio asumido por este Tribunal en la sentencia dictada en el expediente TET-JDC-39/2020.





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

Expediente TET-JDC-013/2022

indicado; por tanto, los efectos pretendidos con la solicitud realizada a la autoridad electoral administrativa del estado, no podrían obtenerse ni materializarse.

88. En ese orden de ideas, se puede observar que la autoridad responsable expuso las razones particulares por las que consideró que no era posible acordar favorable su petición al caso concreto, sin que se advierta que, con dicha contestación se hubiese adoptado una postura unilateral ni autoritaria por parte de la responsable, pues el contenido del acuerdo reclamado, en la parte en que se estudia, se aprecia que se centra en dar cabal respuesta a lo planteado por los solicitantes, en términos de lo analizado en el presente considerando ,de ahí lo **infundado** del agravio.
89. **Agravio 2.** Los actores, aducen que el Instituto incumple con su deber vigilar y asegurar el cumplimiento del marco jurídico convencional y constitucional pues consideran que los derechos colectivos de los pueblos y comunidades indígenas y equiparables forman parte de dichas disposiciones jurídicas, lo que les confiere no solo la posibilidad sino la obligación de facilitar el derecho a la consulta de manera previa.
90. Dicho motivo de disenso se considera **inoperante** como se explica a continuación.
91. El artículo 2 de la Constitución Federal, reconoce los derechos colectivos de los pueblos indígenas en México. Dicho precepto legal también dispone que la nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, a los que 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.
92. 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.

93. Por su parte, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en su artículo 19, prevé 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.
94. Asimismo, la Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas, 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 informado.
95. Al respecto, la Corte Interamericana ha sentado precedente en el sentido de 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 derechos¹⁷.
96. Por su parte, la Segunda Sala de la Suprema Corte¹⁸ 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.

¹⁷ 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.

¹⁸ 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

Expediente TET-JDC-013/2022

97. También, sostuvo que el deber del Estado a la consulta no depende de la demostración de una afectación real a los derechos, sino de la susceptibilidad 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.
98. Así, de acuerdo a dichos parámetros constitucionales e internacionales, la Sala Superior¹⁹ 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.
99. Por ello, 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.
100. En ese sentido, si bien las comunidades indígenas tienen derecho a que se les consulte de manera previa, antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, también lo es que se debe verificar que la ley le faculte a la autoridad la realización de la consulta a las comunidades que se rigen por usos y costumbres en el Estado; en el caso, para que se les consulte para nombrar representante el Consejo General del Instituto así como la creación de un Consejo Electoral Indígena.
101. Lo anterior, ya que, como se ha indicado, el marco normativo estatal, no contempla la realización de consultas a pueblos y comunidades indígenas cuando no está en proceso una media legislativa o administrativa que les

¹⁹ Consúltense 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**



cause o pueda causar un impacto significativo en las comunidades para recabar el consentimiento o su opinión y poder llegar a una opinión consensada.

102. Así lo estimó el Instituto al dar contestación a los actores mediante el acuerdo impugnado, en el cual consideró que ambas solicitudes, implican el reconocimiento y ejercicio de su derecho humano a la consulta, lo cual se encuentra tutelado en los artículos 2 de la Constitución Federal; 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Pueblos Indígenas; 6, 7 y 15 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo; XXIII de la Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas, entre otros instrumentos e interpretaciones de los mismos, como las realizadas por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Suprema Corte, y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, entre otros organismos e instancias; siendo que dicha atribución escapa a su esfera de competencias previstas en los ordenamientos legales.
103. Así, como bien lo sostuvo la responsable, el estándar convencional como constitucional contempla el derecho humano de las comunidades indígenas a que se les consulte de manera previa e informada sobre temas que pudieran afectar sus derechos e intereses, también lo es que tal derecho encuentra sus propias limitaciones establecidas en el ordenamiento legal, pues la ley no le faculta para que a través de la consulta a las comunidades que se rigen por usos y costumbres se nombre representante el Consejo General del Instituto, así como la creación de un Consejo Electoral Indígena.
104. Adicionalmente, como ya se expuso, en el caso de celebrarse la consulta pretendida, el resultado de la misma no podría tener el efecto de que se hicieran efectivos los resultados de la misma, dado que la finalidad que se buscaría, en términos del párrafo anterior, está fuera de las actuales posibilidades normativas.
105. En consecuencia, y ante lo razonado en el primer agravio, es que dicho motivo de disenso se califica como **inoperante**.





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

Expediente TET-JDC-013/2022

106. **Agravio 3.** Que el acuerdo impugnado es impreciso, por tanto, ilegal y violatorio de sus derechos.
107. Esto, al considerar que el Instituto no precisa a qué constituyente se refiere, al histórico de 1917, o al permanente federal, que en 1990 reconoció la incorporación del Convenio 169 de la OIT al marco legal mexicano y que en el 2021 reconoció los derechos de las comunidades indígenas y sus pueblos.
108. Además, aducen que no es facultad del Instituto determinar la viabilidad o no de sus peticiones, pues ello, resultaría ilegal e inconstitucional.
109. Respecto a este planteamiento resulta **infundado**, lo anterior es así, porque el Instituto si precisó que no resultaba jurídicamente viable consultar a las noventa y cuatro comunidades que se rigen por el sistema de usos y costumbres sobre la manera de como desean designar representaciones ante el Consejo General de ese Instituto con derecho a voz y voto, ya que ello resultaría contrario a la configuración legal definida por el constituyente del Estado.
110. En ese orden de ideas, se debe concluir que el Instituto se refiere al constituyente del Estado de Tlaxcala, haciendo alusión al Congreso Local, al mencionar lo que contempla la Ley Electoral Local, pues resulta evidente que la responsable basó su determinación en las limitantes que la propia norma establece, de ahí lo **infundado** del agravio.
111. Tocante a que, no es facultad del Instituto determinar la viabilidad o no de sus peticiones, pues ello, resultaría ilegal e inconstitucional, dicho planteamiento ya fue motivo de análisis en el primer agravio, por lo que realizar nuevamente un análisis resulta innecesario; pero cabe resaltar que, como se ha venido exponiendo, al ser, eventualmente, el resultado de la consulta la determinación de la conformación de instituciones que no tienen previsión constitucional y legal, esta no podría tener los efectos pretendidos.
112. **Agravio 4.** Los actores solicitan que el Instituto debe notificarles todo acuerdo o acto realizado en cumplimiento a las sentencias emitidas en los expedientes



SCM-JDC-808/2021 y SCM-JDC-809/2021 acumulados, y TET-JDC-30/2020 y TET-JDC-32/2020, en su lengua materna náhuatl o mexicano de Tlaxcala.

113. Al respecto, debe calificarse como **inoperante** el motivo de disenso planteado.
114. Lo inoperante del agravio radica en que este Tribunal no puede emitir un pronunciamiento al respecto, ya que el planteamiento de los actores, está vinculado directamente con el cumplimiento de una sentencia emitida en un medio de impugnación diverso (TET-JDC-30/2020 y TET-JDC-32/2020), la cual fue emitida en cumplimiento a lo ordenado por la Sala Regional en el juicio de la ciudadanía SCM-JDC-808/2021 y SCM-JDC-809/2021 acumulados.
115. En efecto, tal planteamiento tuvo que haber quedado previsto en dicha sentencia, misma que ahora es firme, o en su momento haberse combatido tal aspecto; y al no haber sido así, tal petición escapa al análisis del planteamiento en estudio; siendo, en su caso, un aspecto de estudio dentro del litigio de referencia.
116. Lo anterior, a fin de privilegiar su derecho lingüístico tanto de los actores como de quienes integran la comunidad indígena a la cual pertenecen, a que se les informe de las determinaciones emitidas por este órgano jurisdiccional en su lengua materia náhuatl o mexicano de Tlaxcala.
117. **Agravio 5.** En su medio de impugnación, los actores refieren que el Consejo General del ITE, al no publicar ningún acuerdo y su respectivo resumen traducido e interpretado en la lengua originaria hablada en San Felipe Cuauhtenco, el náhuatl o mexicano, vulnera su derecho lingüístico.
118. Al respecto debe decirse que el agravio resulta parcialmente **fundado**, conforme a las siguientes consideraciones.
119. De una revisión a la Página Oficial del Instituto²⁰, se puede corroborar que, en los acuerdos emitidos por dicho Instituto, en asuntos relacionados con personas pertenecientes a comunidades indígenas, no se ha ordenado la

²⁰ <https://www.itetlax.org.mx/ite2020/index.html?msclkid=562a74a7aaf711ec88910d6c8891c7ef>





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

Expediente TET-JDC-013/2022

traducción de la lengua indígena respectiva, conforme lo ha establecido la Sala Superior, en la Jurisprudencia 46/2014, de rubro, “**COMUNIDADES INDÍGENAS. PARA GARANTIZAR EL CONOCIMIENTO DE LAS SENTENCIAS RESULTA PROCEDENTE SU TRADUCCIÓN Y DIFUSIÓN**”²¹.

120. Aunado a que, del contenido del acuerdo impugnado en ninguna de sus partes, se advierte que el Instituto haya ordenado el resumen traducido (por escrito) e interpretado (por audio) en la lengua de la comunidad a la cual pertenecen los actores (náhuatl).
121. Sin embargo, debe considerarse que el Instituto sí ha realizado a través de sus redes sociales, la difusión de infografías en la lengua indígena correspondiente²², en temas relacionados con asuntos indígenas; además de ser un hecho notorio que recientemente el Instituto llevó a cabo la firma de un convenio con la Universidad Autónoma de Tlaxcala, a través del rector de dicha Institución, con la finalidad de difundir información en náhuatl y otomí²³.
122. En consecuencia, se **ordena** al ITE que, en lo sucesivo, en la medida de sus posibilidades y en forma progresiva, respecto de los acuerdos que se emitan, relativos a comunidades originarias, proceda a realizar la traducción en las lenguas náhuatl u otomí, según corresponda; para ello, de forma ejemplificativa y no limitativa, podrá hacer una versión ciudadana, una síntesis de los acuerdos respectivos o, a su criterio, adoptar alguna metodología similar que facilite su difusión a dichas comunidades.
123. Por lo anteriormente expuesto y fundado se:

²¹ Consultable en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Año 7, Número 15, 2014.

²² <https://www.facebook.com/InstitutoTlaxcaltecadeElecciones/photos/2099368536900737/>
<https://www.facebook.com/InstitutoTlaxcaltecadeElecciones/photos/2084560518381539/>
<https://www.facebook.com/InstitutoTlaxcaltecadeElecciones/photos/2083872045117053/>

²³ (5) Instituto Tlaxcalteca de Elecciones - Publicaciones | Facebook



RESUELVE

PRIMERO. Se confirma el acuerdo impugnado.

SEGUNDO. Se ordena al ITE dar cumplimiento en términos de la presente resolución.

Notifíquese conforme corresponda a las partes, y en su oportunidad, archívese el presente asunto como totalmente concluido.

Así lo resolvió el Pleno del Tribunal Electoral de Tlaxcala, por unanimidad de votos de sus integrantes, 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 la **magistrada Presidenta Claudia Salvador Ángel y de los Magistrados José Lumbreras García y Miguel Nava Xochitiotzi, así como del Secretario de Acuerdos Lino Noe Montiel Sosa**, amparada por un certificado vigente a la fecha de su elaboración; y es válido de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11° y 16° 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 del 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.

