



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO
EXPEDIENTE: TET-JDC-336/2016

**JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS
DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES
DEL CIUDADANO.**

EXPEDIENTE: TET-JDC-336/2016.

ACTORES: VIVIANA HERNÁNDEZ
PAPALOTZI Y OTROS.

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJERA PRESIDENTA DEL
INSTITUTO TLAXCALTECA DE
ELECCIONES.

MAGISTRADO PONENTE: LUIS
MANUEL MUÑOZ CUAHUTLE.

Tlaxcala de Xicohtécatl, Tlaxcala, a doce de septiembre de dos mil dieciséis.

VISTOS, para resolver los autos del expediente número **TET-JDC-336/2016**, integrado con motivo del Juicio de Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano, promovido por **Viviana Hernández Papalotzi, Sonia Gorethi Muñoz, Paula Domínguez Nájera, Erika Corona Mazariegos, Abelino Benítez Texcunano, Francisco Agustín Saldaña Hernández, Delfino Rivera Barba, María Teresa Espejel Bastida, Cenobio Muñoz Muñoz, Ángel Espejel Muñoz, Yolanda Díaz Mellado, Julián González Díaz, Mayte Carro Zempoalteca, Edgar Alejandro Martínez Rojas, Guadalupe Ramírez Pedraza, Horacio Morales Hernández, Argelia Serrano Zamora, Arístides Antonio Altamirano, Nazario Sánchez Mastranzo**, firmando únicamente el escrito de demanda **Delfino Rivera Barba, Argelia Serrano Zamora, Sonia Ghorethi Muñoz, Agustín Saldaña Hernández, María Teresa Espejel Bastida y Ángel Espejel Muñoz**,

en contra de la resolución emitida a través del oficio **ITE-PG-779/2016** signado por la Consejera Presidenta del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones.

GLOSARIO

Actores o Promoventes	Delfino Rivera Barba, Argelia Serrano Zamora, Sonia Ghorethi Muñoz, Agustín Saldaña Hernández, María Teresa Espejel Bastida y Ángel Espejel Muñoz.
Acto impugnado	Oficio ITE-CG-779/2016.
Constitución Federal	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Constitución Local	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.
Instituto o ITE	Instituto Tlaxcalteca de Elecciones.
Juicio Ciudadano	Juicio de Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano.
Ley Electoral	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 Ciudad de México	Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinomial, con sede en la Ciudad de México.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO
EXPEDIENTE: TET-JDC-336/2016

Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Suprema Corte	Suprema Corte de la Justicia de la Nación
Tribunal	Tribunal Electoral de Tlaxcala.

ANTECEDENTES

De los hechos narrados en la demanda, así como de las constancias de autos, se advierte lo siguiente:

I. Proceso Electoral Ordinario 2015-2016.

1. Aprobación de los Lineamientos para el Registro de Candidatos.

El treinta de octubre de dos mil quince, el Consejo General del Instituto, aprobó el Acuerdo **ITE-CG 16/2015**, por el que se establecen los lineamientos que deberán observar los partidos políticos, coaliciones y candidatos comunes, para el registro de candidatos a Gobernador, Diputados Locales, integrantes de los Ayuntamientos y Presidentes de Comunidad, para el Proceso Electoral Ordinario **2015-2016**, en el Estado de Tlaxcala.

2. Aprobación del Calendario Electoral. El treinta de octubre de dos mil quince, el Consejo General del Instituto, emitió el Acuerdo **ITE-CG 17/2015**, por el que se aprueba el calendario electoral ordinario **2015-2016**, en el que se determina –entre otras cuestiones- la fecha exacta de inicio del proceso electoral, para elegir Gobernador, Diputados Locales, Ayuntamientos y Presidencias de Comunidad.

3. Aprobación de la Convocatoria a elecciones ordinarias. El treinta de octubre de dos mil quince, el Consejo General del Instituto emitió el

Acuerdo **ITE-CG 18/2015**, por el que se aprobó la convocatoria a elecciones ordinarias del año dos mil dieciséis, en el Estado de Tlaxcala, para elegir Gobernador, Diputados Locales, integrantes de Ayuntamientos y Presidencias de Comunidad.

II. Antecedentes del acto impugnado.

1. Solicitud de registro a cargos de elección popular. El veintiuno de abril de dos mil dieciséis, Arturo Ramos Arano, quien se ostentó como Gobernador Indígena Pluricultural del Estado de Tlaxcala, presentó en la Oficialía de Partes del Instituto, el escrito de solicitud de registro de quienes denomina sus hermanos indígenas, como **regidores e integrantes de los ayuntamientos en el Estado de Tlaxcala**, mismo que a continuación se enlistan:

No.	Municipio	Nombre
1	Amaxac de Guerrero	Viviana Hernández Papalotzi
2	Apizaco	Sonia Ghorethi Muñoz
3	Calpulalpan	Paula Domínguez Najera
4	Cuaxomulco	Erika Corona Mazariegos
5	Chiautempan	Abelino Benítez Texcunano
6	Huamantla	Francisco Agustín Saldaña Hernández
7	Hueyotlipan	Delfino Rivera Barba
8	Ixtacuixtla de Mariano Matamoros	María Teresa Espejel Bastida
9	Contla de Juan Cuamatzi	Cenobio Muñoz Muñoz
10	Nanacamilpa de Mariano Arista	Ángel Espejel Muñoz
11	Nativitas	Yolanda Díaz Mellado
12	Tetla de la Solidaridad	Julián González Díaz
13	Totolac	Mayte Carro Zempoalteca
14	Tzompantepec	Edgar Alejandro Martínez Rojas
15	San Lorenzo Axocomanitla	Guadalupe Ramírez Pedraza
16	Teolochoolco	Horacio Morales Hernández
17	Tlaxcala	Argelia Serrano Zamora
18	San Damián Texoloc	Arístides Antonio Altamirano
19	San Pablo del Monte	Nazario Sánchez Mastranzo



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO
EXPEDIENTE: TET-JDC-336/2016

2. Oficio de respuesta a la solicitud de registro. El doce de julio de dos mil dieciséis, la Consejera Presidenta del ITE suscribió el oficio **ITE-PG-779/2016**, mediante el cual dio respuesta a la solicitud de registro de candidatos referida con antelación, en el sentido de informarle al solicitante, que la Gubernatura Nacional Indígena, debió haber presentado en su momento oportuno la integración del o los Ayuntamientos donde deseaba participar, a través de su representante, y que dichas candidaturas debieron registrarse mediante las planillas con las fórmulas de los candidatos a Presidente Municipal, Síndico y Regidores; debiendo cada fórmula contener los nombres completos de los candidatos o candidatas propietarios y suplentes.

III. Juicio Ciudadano.

1. Demanda. Mediante escrito presentado el veintidós de julio de dos mil dieciséis, en la Oficialía de Partes de este órgano jurisdiccional, los actores promovieron, Juicio Ciudadano, en contra del acto que refieren en su atinente escrito y que atribuyen a la Consejera Presidenta del Instituto.

2. Turno a Ponencia. Por proveído de veintisiete de julio de dos mil dieciséis, el Magistrado Presidente de este Tribunal Electoral, ordenó integrar el expediente número TET-JDC-336/2016, y turnarlo al Titular de la Tercera Ponencia, Magistrado Luis Manuel Muñoz Cuahutle, para los efectos previstos en el artículo 44, de la Ley de Medios.

3. Radicación y admisión. Por acuerdo de fecha nueve de agosto de la presente anualidad, el Magistrado Instructor radicó y admitió a trámite en la Ponencia a su cargo, el Juicio Ciudadano.

4. Cierre de instrucción. El seis de septiembre del dos mil dieciséis, al no existir trámite alguno pendiente de realizar y encontrándose

debidamente integrado el expediente, se declaró cerrada la instrucción, y se ordenó la formulación del proyecto de resolución respectivo.

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

PRIMERO. Competencia.

Este Tribunal, es competente para resolver el presente medio de impugnación, promovido por los ciudadanos **Delfino Rivera Barba, Argelia Serrano Zamora, Sonia Gorethi Muñoz, Agustín Saldaña Hernández, María Teresa Espejel Bastida y Ángel Espejel Muñoz**, quienes se auto reconocen como indígenas, para controvertir actos que le atribuyen a la Consejera Presidenta del Instituto.

De conformidad con lo establecido en los artículos 1º, 35, fracción II, 41, Base VI, 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso c), de la Constitución; 105, párrafo 1, 106 párrafo 3 y 111, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 95, Apartado B, párrafo sexto, de la Constitución Local; 1, 3, 5, 6, fracción III, 10, 12, párrafo primero, 44, 48, 90 y 91, de la Ley de Medios; y, 1, 3, 6, 7, fracción II, 13 inciso b), fracción I, 19, fracción II, III y VIII, de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral de Tlaxcala, por tratarse de un juicio ciudadano cuya materia se encuentra prevista dentro de la competencia de este Tribunal.

Lo anterior, se confirma a partir de lo dispuesto en el artículo 6, fracción II, en relación con el artículo 90, ambos de la Ley de Medios, al señalar que el sistema de medios de impugnación se integra, entre otros, por el juicio de protección de los derechos político electorales del ciudadano, el cual es procedente cuando el ciudadano por sí mismo, y en forma individual, o a través de sus representantes legales, haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y de ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO
EXPEDIENTE: TET-JDC-336/2016

parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, siempre y cuando se hubieren reunido los requisitos constitucionales y legales para el ejercicio de esos derechos.

En consecuencia, toda vez que en el presente medio de impugnación, los actores refieren la supuesta violación a su derecho político electoral de ser votados, así como la posible omisión legislativa por la falta de regulación de un mecanismo que garantice la participación y representación de los pueblos y comunidades indígenas en los Ayuntamientos, se estima que este Tribunal es competente para conocer y resolver el presente juicio ciudadano.

Al respecto, no pasa inadvertido para este órgano jurisdiccional, que en la Constitución Local, se encuentra previsto lo siguiente:

“ARTÍCULO 81. *El pleno del Tribunal Superior de Justicia, actuando como Tribunal de Control Constitucional del Estado, conocerá de los asuntos siguientes:*

(...)

VI. De las acciones contra la omisión legislativa imputables al Congreso, Gobernador y ayuntamientos o concejos municipales, por la falta de expedición de las normas jurídicas de carácter general, a que estén obligados en términos de las Constituciones Políticas, de los Estados Unidos Mexicanos, del Estado y de las leyes.

El ejercicio de esta acción corresponderá a las autoridades estatales y municipales, así como a las personas residentes en el Estado.

Al admitirse la demanda, se ordenará correr traslado a la responsable y al Director del Periódico Oficial del Gobierno del Estado, para que rindan sus informes. Se celebrará una audiencia de pruebas y alegatos e inmediatamente después se dictará la resolución correspondiente. De verificarse la omisión legislativa, se concederá a la responsable un término que no exceda de tres meses para expedir la norma jurídica solicitada. El incumplimiento a esta sentencia, será motivo de responsabilidad.

...”

Es decir, se advierte que por regla general, corresponde al pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado, conocer de las acciones contra las omisiones legislativas, sin embargo, la misma Constitución Local, en el artículo 95, Apartado B, párrafo sexto, establece lo siguiente:

“El órgano jurisdiccional local en materia electoral conocerá 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. Contará con las atribuciones que le señalen esta Constitución y la legislación electoral. Gozará de autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. Deberá cumplir sus funciones bajo los principios de certeza, imparcialidad, objetividad, legalidad y probidad.”¹

Énfasis añadido.

Es por ello, que por disposición constitucional, este Tribunal es la máxima autoridad jurisdiccional y órgano especializado en la materia electoral, al cual le corresponde conocer y resolver todas las controversias en materia electoral, incluyendo las posibles omisiones legislativas relacionadas con los derechos político electorales del ciudadano.

En este contexto, si los actores controvierten actos relacionados con sus derechos político electorales de ser votados, así como, la posible omisión legislativa de garantizar su representación como indígenas ante los ayuntamientos, resulta que tales cuestiones se encuentran relacionadas con la materia electoral.

Por tanto, resulta claro que este órgano jurisdiccional es competente para resolver sobre las impugnaciones en las que se aduzca una posible omisión para legislar en materia político electoral, como sucede en el presente caso.

¹ Párrafo reformado por Decreto No. 118, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el veintiuno de julio de dos mil quince.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO
EXPEDIENTE: TET-JDC-336/2016

Asimismo, se estima que para determinar la referida competencia, no es óbice que en la Constitución Local, se encuentre prevista la facultad expresa al Tribunal Superior de Justicia del Estado, para conocer de las omisiones legislativas por la falta de expedición de normas jurídicas de carácter general, pues como se ha señalado, en el Estado de Tlaxcala, la máxima autoridad jurisdiccional electoral local, es quien resulta competente para conocer sobre todas las impugnaciones en materia electoral, incluyendo actos u omisiones, tal y como acontece en el presente medio de impugnación.

Sirve de apoyo en lo conducente, la Jurisprudencia 18/2014, sustentada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro y texto siguiente:

“COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL CONTRA LA OMISIÓN LEGISLATIVA EN LA MATERIA.- De una interpretación sistemática y funcional de los artículos 41, párrafo segundo, base VI, 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 186, fracción III, inciso b), 189, fracción I, inciso d), 195 fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como de los numerales 86 y 87, párrafo 1, incisos a) y b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se advierte que para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales se estableció un sistema de medios de impugnación; que **el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer de las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos; y que la distribución de competencias establecida por el legislador, para las Salas del Tribunal Electoral, con el objeto de conocer de los juicios de revisión constitucional electoral, dejó de prever expresamente a cuál corresponde resolver sobre las impugnaciones en las que se aduzca una omisión legislativa de un Congreso local para legislar en materia político-electoral. En ese sentido, a fin de dar eficacia al sistema integral de medios de impugnación en la materia, y en razón de que la competencia de las Salas Regionales en el juicio de revisión constitucional electoral está acotada por la ley, debe concluirse que la Sala Superior es la competente para conocer de aquellos juicios, cuando ello implique una inobservancia de los principios constitucionales que deben regir toda elección o cuando implique una conculcación a derechos político-electorales de los ciudadanos.**

Énfasis añadido.

En este sentido, se advierte que a fin de dar eficacia al sistema integral de medios de impugnación en la materia electoral, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en su calidad de autoridad jurisdiccional electoral, ha sustentado que es la competente para resolver sobre las impugnaciones en las que se aduzca una omisión legislativa en materia político electoral.

Al respecto, debe señalarse que cuando se trate de omisiones atribuibles a los órganos legislativos de las entidades federativas, dicha omisión debe hacerse valer de manera primigenia ante la autoridad jurisdiccional electoral local.

En este contexto, también resulta aplicable la jurisprudencia 41/2002² de rubro: **“OMISIONES EN MATERIA ELECTORAL. SON IMPUGNABLES”**.

En el sentido de que las omisiones en materia electoral, son impugnables por su naturaleza, ante autoridades jurisdiccionales de la misma materia, pues son los órganos especializados en la materia a quienes les resulta atribuible conocer de la posible omisión en materia electoral, y siempre que, en este último supuesto, exista una norma jurídica que imponga ese deber jurídico de hacer, a la autoridad identificada como responsable.

Aunado a lo anterior, el artículo 95, Apartado B, párrafo sexto, de la Constitución Local, señala que al Tribunal le corresponde conocer en única instancia las impugnaciones que se presenten en materia electoral, es decir, que en el caso concreto la omisión de mérito, debe ser analizada por este órgano jurisdiccional local.

² Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, página 47.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO
EXPEDIENTE: TET-JDC-336/2016

En relación a la materia de impugnación, es preciso aclarar que este Tribunal, como máxima autoridad local en materia electoral, es el encargado de salvaguardar la regularidad constitucional de los actos y omisiones vinculados con dicho ámbito, es decir, resulta competente para conocer y resolver la presente controversia, relacionada con la posible afectación de los derechos político electorales de los actores, ante la posible omisión legislativa, de regular los derechos de participación y representación de las personas indígenas, ante los ayuntamientos.

Lo anterior, considerando que la adecuada impartición de justicia en materia electoral, supone conocer de todo acto u omisión que pueda vulnerar los derechos político-electorales de la ciudadanía, a efecto de cumplir plenamente con los deberes previstos en el artículo 1° de la Constitución Federal, de respeto y garantía de los derechos humanos, así como de su protección más amplia.

Cabe mencionar que, la Sala Superior, se ha pronunciado sobre la procedencia de impugnaciones que versan sobre omisiones legislativas en materia electoral, ³ destacando que ha considerado la fuerza vinculante y la supremacía del texto Constitucional, así como el deber de interpretar de manera integral y sistemática el mismo, al estimar procedente el control de las omisiones legislativas, cuando vulneran derechos humanos de carácter político-electoral, con el objeto de garantizar el cumplimiento estricto de los mandatos constitucionales, cuando éstos reconocen un derecho humano e imponen deberes específicos para su desarrollo legislativo a fin de cumplir la obligación de prevenir, proteger y garantizar, dado que, en estos casos, tales

³ Al resolver el SUP-JRC-122/2013, SUP-JDC-1584/2016, así como, el SUP-JDC-1684/2016 y Acumulados.

omisiones pueden vulnerar también los principios constitucionales que rigen las elecciones.

Así también, se estima que la inacción del legislador puede propiciar no solo cuestiones contrarias a los valores, sino la vulneración a derechos humanos, cuya protección es un mandato prioritario también para el legislador.

Por las anteriores consideraciones, y las circunstancias del presente caso, se estima que el juicio ciudadano resulta ser el mecanismo idóneo para revisar y resolver las omisiones legislativas que se generen en perjuicio de la supremacía y fuerza normativa constitucional y de los derechos humanos reconocidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales, dentro de la esfera material de competencia reconocida para este órgano jurisdiccional.

Por tanto, dado que el caso particular, se aduce una posible omisión de reglamentar en la norma local un mecanismo electivo que garantice la presencia y representación de los pueblos indígenas ante los ayuntamientos, se estima que este órgano jurisdiccional es competente para conocer y resolver el asunto planteado, en términos de lo previsto en el artículo 95, apartado B, párrafo sexto, de la Constitución Local, en relación con el artículo 133 de la Constitución Federal

SEGUNDO. Desechamiento por falta de firma autógrafa.

Este órgano jurisdiccional advierte que en el juicio ciudadano, se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción IX, del artículo 21, de la Ley de Medios en razón de que en el escrito de demanda respectivo, no se cumple el requisito de hacer constar *la firma autógrafa* respecto de Viviana Hernández Papalotzi, Paula Domínguez Najera, Abelino Benítez Texcunano, Cenobio Muñoz Muñoz, Yolanda Díaz Mellado, Mayte Carro Zempoalteca, Guadalupe Ramírez Pedraza, Nazario Sánchez Mastranzo, Erika Corona Mazariegos, Julián González



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO
EXPEDIENTE: TET-JDC-336/2016

Díaz, Edgar Alejandro Martínez Rojas, Horacio Morales Hernández y Arístides Antonio Altamirano.

Al respecto, el artículo 21, de la Ley de Medios, en la parte atinente, dispone: El se

“Artículo 21. Los medios de impugnación **deberán reunir los requisitos siguientes:**

I. Presentarse por escrito ante la autoridad u órgano partidista señalado como responsable del acto o resolución impugnado;

(...)

IX. Hacer constar el nombre y firma autógrafa del promovente”.

Así, en relación con lo establecido en el artículo 23 de la referida Ley de Medios, es claro en establecer los motivos por los cuales un medio de impugnación se desechará de plano, que en lo conducente precisa:

“Artículo 23. Los medios de impugnación se desecharán de plano cuando:

I. No se presenten por escrito;

II. Incumplan con los requisitos esenciales para sustanciar y resolver el asunto;

III. Resulten evidentemente insustanciales;

IV...”

Derivado de lo anterior, se advierte **que un medio de impugnación es improcedente cuando carezca de firma autógrafa del promovente;** toda vez que ésta es, por regla general, la forma apta para acreditar la manifestación de la voluntad de quien ejerce la acción impugnativa, ya que el objeto de la firma consiste en atribuir autoría del acto jurídico a quien suscribe un documento, al cual le da autenticidad, además de vincular al autor o suscriptor con el contenido del acto-documento y sus efectos jurídicos.

Por tanto, la falta de firma autógrafa de un escrito de impugnación, impide acreditar la existencia del acto jurídico unilateral por el cual se ejerce una acción, lo cual determina la ausencia de un presupuesto necesario para la constitución de la relación jurídica procesal.

De ahí que, cuando el respectivo escrito de demanda carece de firma autógrafa del promovente, lo procedente es desechar el medio de impugnación incoado o sobreseer, en caso de haber sido admitido.

En el caso concreto, del análisis del respectivo escrito de juicio ciudadano, se advierte que no aparece la firma, rúbrica, nombre, rasgo gráfico o cualquier otro signo semejante, que se vincule o relacione con Viviana Hernández Papalotzi, Paula Domínguez Najera, Abelino Benítez Texcunano, Cenobio Muñoz Muñoz, Yolanda Díaz Mellado, Mayte Carro Zempoalteca, Guadalupe Ramírez Pedraza, Nazario Sánchez Mastranzo, Erika Corona Mazariegos, Julián González Díaz, Edgar Alejandro Martínez Rojas, Horacio Morales Hernández y Arístides Antonio Altamirano, a efecto de sujetarse al contenido del medio impugnativo.

Por tanto, no es legalmente factible considerar a los aludidos ciudadanos como actores del juicio ciudadano, pues no existe el elemento exigido por la ley para evidenciar su voluntad de reconocer o aceptar como propios los argumentos fácticos y jurídicos en que se sustenta la impugnación.

En esas condiciones, si en el respectivo escrito de demanda no consta la firma autógrafa ni cualquier otro signo similar de los ciudadanos, como podría ser la huella digital, entonces se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción II, del artículo 23, de la Ley de Medios, respecto Viviana Hernández Papalotzi, Paula Domínguez Najera, Abelino Benítez Texcunano, Cenobio Muñoz Muñoz, Yolanda Díaz Mellado, Mayte Carro Zempoalteca, Guadalupe Ramírez Pedraza,



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO
EXPEDIENTE: TET-JDC-336/2016

Nazario Sánchez Mastranzo, Erika Corona Mazariegos, Julián González Díaz, Edgar Alejandro Martínez Rojas, Horacio Morales Hernández y Arístides Antonio Altamirano.

TERCERO. Causal de improcedencia.

La autoridad responsable en su informe circunstanciado, señala que en el presente juicio se actualizan diversas causales de improcedencia con base en lo siguiente:

“En el caso concreto se actualiza la causal de improcedencia prevista por:

- *El artículo 24, fracción I, incisos b) y d) y fracción II, de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral para el Estado de Tlaxcala. En cuanto a que el acto impugnado se haya consumado de modo irreparable, que el medio de impugnación respectivo, no se interpuso dentro de los plazos señalados en la Ley de Medios, y que los promoventes carecen de legitimación en los términos de la referida ley”.*

Respecto, a la causal de improcedencia que aduce la autoridad responsable que se actualiza, al considerar que el acto impugnado ya fue consumado de modo irreparable, dicha causal resulta inatendible, dado que en el caso, las alegaciones formuladas guardan relación con aspectos vinculados con el estudio de fondo que se formula en el presente medio impugnación, y, en todo caso, con los agravios que en contra de ésta se expresan, por lo que no pueden ser materia de análisis al determinar la procedencia del mismo, pues ello implicaría en el vicio lógico de petición de principio.

De ahí que no sea factible considerar que se actualiza la causal de improcedencia invocada.

Así, en lo relativo a la causal de improcedencia que alude la responsable, consistente en la extemporaneidad en la presentación del medio de impugnación, deviene **infundada**, en razón de que, del contenido de la demanda que da origen al presente juicio se desprende que el acto que impugnan los promoventes, es el oficio ITE-PG-779/2016, mismo que fue notificado el dieciocho de julio siguiente, al Gobernador Indígena Pluricultural, por ser quien solicitó el registro de los actores, como candidatos a integrantes de Ayuntamientos como regidores.

Por lo que, el acto emitido por la autoridad responsable, es susceptible de ser impugnado dentro de los cuatro días siguientes a su notificación, de conformidad con el artículo 17, de la Ley de Medios, tal como ocurre en el presente caso.

Lo anterior, debido a que el acto impugnado se notificó el dieciocho de julio del presente año, y el presente medio de impugnación se presentó el veintidós siguiente; es decir, dentro de los cuatro días, previstos en el artículo 17, de la disposición legal antes invocada.

De ahí que, los promoventes controvierten oportunamente el oficio, por medio del cual se da contestación a la solicitud de registro, formulada por su representante.

Respecto a la causa de improcedencia que refiere la responsable, en el hecho de que los actores carecen de legitimación para controvertir el oficio impugnado, resulta falsa tal apreciación, lo anterior, porque tal como lo expresan en su escrito primigenio, los actores se autoreconocen como indígenas, por ende, gozan de legitimación para actuar, ya que desde su punto de vista se afectan sus derechos protegidos en la propia Constitución Federal, sin que sea razón suficiente la causal de improcedencia invocada, el hecho de que el oficio presentado el veintiuno de abril del presente año, no haya sido firmado por ninguno de



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO
EXPEDIENTE: TET-JDC-336/2016

los actores, toda vez que el mismo, fue emitido a través de su representante, el Gobernador Indígena Pluricultural del Estado de Tlaxcala, en respuesta a su petición de registro de los actores, como candidatos a regidores e integrantes de Ayuntamientos.

De ahí, que a efecto de impugnar esa determinación, los actores cuentan con interés jurídico para promover el presente medio de impugnación, ya que desde su punto de vista se transgrede el derecho consagrado a favor de los pueblos y comunidades indígenas.

Por lo tanto, al no invocar alguna otra causal de improcedencia, ni tampoco se advierte de oficio la actualización de alguna, se procede al estudio de los agravios hechos valer por los actores.

CUARTO. Requisitos de procedibilidad.

El artículo 4º, párrafo primero de la Constitución establece, que en la ley se debe garantizar a los integrantes de los pueblos indígenas “el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado”, lo cual, está vinculado con lo que dispone el artículo 17, párrafos segundo y tercero, de la propia Constitución Federal, respecto a que los tribunales deben de ser expeditos para impartir justicia en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial, con independencia judicial y garantizando la plena ejecución de sus resoluciones.

Así, los integrantes de los pueblos y comunidades deben tener acceso a la jurisdicción del Estado de manera real, no virtual, formal o teórica; por lo que se debe de dispensar una justicia sin que se interpongan impedimentos procesales por los que se prescindiera de sus particulares circunstancias, ya que la efectividad de la administración de la justicia

debe traducirse en un actuar que sustraiga al ciudadano de esas comunidades de una resolución o sentencia alejada de los formalismos exagerados innecesarios, para que, en forma completa y real, el órgano jurisdiccional decida materialmente o en el fondo el problema planteado.

De esta manera, una intelección cabal del enunciado constitucional “efectivo acceso a la justicia del Estado”, derivada de una interpretación sistemática y funcional, debe entenderse como el derecho de los ciudadanos a lo siguiente:

- a) la obtención de una sentencia de los órganos jurisdiccionales del Estado;
- b) la real resolución del problema planteado;
- c) la motivación y fundamentación de dicha decisión jurisdiccional,
- y d) la ejecución de la sentencia judicial.

Este Tribunal Electoral considera que el juicio ciudadano en el que se resuelve reúne los requisitos de procedencia previstos en la Ley de Medios.

a. Forma. Se satisfacen las exigencias formales de ley porque la demanda se presentó por escrito, en ella consta el nombre y firma autógrafa de Delfino Rivera Barba, Argelia Serrano Zamora, Sonia Gorethi Muñoz, Agustín Saldaña Hernández, María Teresa Espejel Bastida y Ángel Espejel Muñoz, seis de los actores, quienes indican domicilio para oír y recibir notificaciones; identifican a la autoridad responsable, así como el acto impugnado; exponen tanto los hechos en que se sustentan su impugnación, así como los agravios que respectivamente estiman les causan el acuerdo reclamado y ofrecen sus medios de convicción. Lo anterior de conformidad con el artículo 21, de la Ley de Medios.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO
EXPEDIENTE: TET-JDC-336/2016

b. Oportunidad. Toda vez que el presente juicio, está vinculado con el desarrollo del proceso electoral en el Estado de Tlaxcala, el cómputo del plazo para la presentación de la demanda debe efectuarse contando todos los días como hábiles, en términos de lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley de Medios.

De las constancias que obran en autos se advierte que el acto impugnado fue conocido por los promoventes el dieciocho de julio de dos mil dieciséis, por lo que el plazo de cuatro días a que se refiere el artículo 19, de la Ley de Medios, transcurrió del diecinueve al veintidós siguiente.

Por ello, se estima que en el caso la demanda se presentó en tiempo, dado que del sello de recepción, se advierte que fue presentada el veintidós de julio de dos mil dieciséis, es decir, dentro del plazo de cuatro días que establece el artículo 19, de la Ley de Medios.

c. Legitimación. Los actores se encuentran legitimados para promover el presente juicio ciudadano, de conformidad con lo previsto en los artículos 14 fracción I, y 16 fracción II, de la Ley de Medios, ya que son ciudadanos que acuden por su propio derecho para controvertir los actos que mencionan en su medio de impugnación.

Asimismo, no pasa desapercibido para este órgano jurisdiccional que los actores, se autoreconocen como indígenas, identidad que se tiene por reconocida por su propia autoadscripción.

Por tanto, es inconcuso que en el caso particular si los actores se autoreconocen como indígenas, gozan de legitimación para actuar, ya que desde su punto de vista se afectan sus derechos constitucionales previstos en el artículo 2° de la Constitución.

Robustece lo anterior, la interpretación sistemática de los artículos 2º, apartado A, fracción VIII, 17 y 133 de la Constitución; 1, apartado 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2, 4, apartado 1 y 12 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, y 2, 4, 9, 14 y 15 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

Al respecto sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia **12/2013**⁴, sustentada por la Sala Superior, cuyo rubro y texto es del tenor siguiente:

“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 autoadscripción 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.”

De ahí, que en la especie se encuentre acreditada la legitimación de los actores.

d. Interés jurídico. Se actualiza en razón que los actores son los que, a través de su representante, el Gobernador Indígena Pluricultural del Estado de Tlaxcala, solicitaron mediante el mismo curso, su registro como regidores e integrantes de los Ayuntamientos en el Estado de

⁴ Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 25 y 26.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO
EXPEDIENTE: TET-JDC-336/2016

Tlaxcala, al cual recayó el oficio de contestación que se impugna y estiman les causa agravio.

De ahí, que a efecto de impugnar esa determinación, los actores cuentan con interés jurídico para promover el presente medio de impugnación, ya que desde su punto de vista se transgrede el derecho consagrado a favor de los pueblos y comunidades indígenas.

e. Definitividad. El cumplimiento de tal requisito se satisface, porque en la normativa aplicable para el sistema de medios de impugnación en materia electoral local, no existe un juicio o recurso que proceda de manera previa para impugnar el acto que reclaman los actores.

Toda vez que el presente medio de impugnación cumple con los requisitos de procedibilidad, lo conducente es realizar el estudio atinente.

QUINTO. Síntesis de Agravios.

Los demandantes aducen los siguientes agravios.

1. Omisión de atender el bloque de constitucionalidad. Los actores refieren que en la resolución señalada como acto impugnado, se dejó de observar el contenido de diversos artículos de la Constitución Federal, tales como el artículo 2, apartado A, fracciones III y VIII, y 116, fracción IV, inciso e); disposiciones normativas que reconocen como garantía de los pueblos o comunidades indígenas, ya se individual o colectivamente, su derecho al acceso pleno a la jurisdicción del Estado.

Lo anterior, en virtud de que en su concepto, el Instituto transgrede sus derechos fundamentales, al decir que emitió las respectivas

convocatorias para que los ciudadanos tlaxcaltecas participaran en los diferentes tipos de elección, sin estar prevista en las mismas, acción o posibilidad tendente para que la comunidad indígena del estado de Tlaxcala, propusiera el registro de candidatos y con ello se lograra un acceso efectivo a la justicia.

Asimismo, refieren que si bien es cierto que la autoridad responsable del acto impugnado, señaló a grandes rasgos que el Instituto, ha emitido convocatorias para que los ciudadanos tlaxcaltecas tengan expeditos sus derechos para participar en los diferentes tipos de elección, también lo es que a su decir, dichas convocatorias en ningún momento o parte de ellas garantizan la libre determinación de los pueblos indígenas y menos aún respetan la garantía y derecho reconocido de solicitar el registro de candidatos a cargos como regidores o integrantes de ayuntamientos.

Por lo anterior, afirman que la omisión y posteriormente el actuar del Instituto, contraviene en forma directa y clara lo que disponen en forma conjunta tanto el artículo 2, apartado A, fracciones III y VI, en relación con el artículo 116, fracción IV, inciso e), de la Constitución Federal, en virtud de que si bien fueron publicadas por el Instituto, las respectivas convocatorias para participar en los diferentes tipos de elección, en las mismas no se contempla ningún apartado, relativo a incluir de forma alguna a los pueblos indígenas.

2. Violación a derechos fundamentales. Los actores señalan como transgresión directa a la Constitución Federal, que en la respuesta dada por el Instituto, se haya referido que la Gubernatura Nacional Indígena, debió haber hecho del conocimiento del Instituto, su manifestación de intención prevista en la referida convocatoria para candidatos independientes, a partir del diecisiete y hasta el veintiséis de diciembre de dos mil quince, así como cumplir una serie de



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO
EXPEDIENTE: TET-JDC-336/2016

requisitos, entre ellos, presentar copia certificada de la respectiva acta constitutiva de la asociación civil.

Por lo que, en su concepto afirman que dicha respuesta es violatoria del principio al autogobierno, que se desprende de los artículos 2, apartado A, fracciones III y VIII, de la Constitución Federal; 2, apartado 2, inciso b), 4, apartado 1, 5, inciso b), y 8 del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, así como 4, 5, y 20, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; mismos que la autoridad responsable no consideró al emitir su resolución, sino que se limitó y pretendió obligar a que se cubran una serie de requisitos que a su decir, no les resultan aplicables.

3. Omisión a los derechos de autoorganización y autodeterminación. Aunado a las violaciones constitucionales y de tratados internacionales que han señalado los actores, también sostienen que la autoridad responsable, omitió atender los derechos de autoorganización y autodeterminación de los pueblos indígenas, así como la facultad para elegir a sus autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, conforme a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, las cuales tienen materialización en el ámbito municipal, ya que así está previsto en la Constitución Federal.

4. Omisión a lo previsto en los artículos 35 constitucional y 23.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Los actores mencionan que les genera perjuicio que la responsable no haya observado el contenido de dichas disposiciones normativas, que reconocen el derecho político electoral de ser votado para los cargos de elección popular, al afirmar que se debieron de cumplir una serie

de requisitos tales como exhibir copia certificada del acta constitutiva de la respectiva asociación civil, tener registro federal de contribuyentes, cuenta bancaria y demás requisitos que son propios de un partido político o un candidato independiente, pues consideran que todo ello es ajeno a su cosmovisión.

5. Se inobservaron los principios de igualdad y no discriminación.

Señalan que les genera agravio que la autoridad responsable haya dejado de observar dichos principios reconocidos en el bloque de constitucionalidad, mismos que se desprenden de los artículos 2 y 26, de la Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; artículos 1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; artículos 1, y 2, apartado A, de la Constitución Federal; artículos 2, 4 y 6, de la Ley Federal para Prevenir y eliminar la Discriminación; y, 1 y 19, fracción III, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.

6. Omisión de impulsar mecanismos de participación política.

Los actores aducen, que les genera agravio la omisión de la autoridad responsable de impulsar mecanismos de participación política que atiendan sus tradiciones y ordenamientos internacionales, considerando que en el caso concreto, el Instituto, debió tomar en cuenta que quién presentó el escrito de registro, de fecha veintiuno de abril de dos mil dieciséis, fue su Gobernador Indígena Pluricultural, pues en su concepto dicha propuesta está basada en sus tradiciones como grupos originarios.

7. Omisión de promover, respetar, proteger y garantizar los

derechos humanos. En este sentido, mencionan que la autoridad responsable, soslayó el contenido del artículo 1, de la Constitución Federal, relativo a la obligación que toda autoridad tiene de garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Al no permitir que los integrantes de las comunidades y pueblos



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO
EXPEDIENTE: TET-JDC-336/2016

indígenas registren candidatos a través de un sistema diverso al de candidaturas independientes y partidos políticos, agregando que tales medidas no garantizan la participación directa de la población indígena en los cargos de representación popular, entre ellos, el de regidores ante los ayuntamientos de los municipios con población indígena.

8. Omisión Legislativa. Los promoventes aducen que en la Constitución Federal, existe la disposición de que en los municipios con población indígena se tiene el derecho de tener un representante; asimismo, que en Tlaxcala los sesenta municipios tienen indígenas, sin embargo, en el ámbito local no existe disposición alguna que reglamente el mecanismo de cómo podría materializarse ese derecho, pero que no por ello, tal derecho deba de negarse.

Al respecto, también realizan la precisión de que el Instituto, no consideró que en el presente caso se está frente a una omisión legislativa, pues señalan que en el estado de Tlaxcala, no se ha reglamentado en la norma local un mecanismo que garantice la presencia y representación de los pueblos indígenas y sus integrantes en los ayuntamientos, constituyendo una merma a sus derechos políticos.

Por lo anterior, es que buscan que se les garantice el derecho a ser parte de los ayuntamientos, para estar en condiciones reales de participar y ser considerados en la toma de decisiones en ayuntamientos y el estado.

SEXTO. Planteamiento del caso.

Controversia: Consiste en determinar si existe una vulneración al derecho a ser votado, así como a los principios de autogobierno,

autoorganización y autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas.

Pretensión: Del análisis de los agravios planteados, se advierte que los actores tienen las siguientes pretensiones:

1. Que se ordene revocar la resolución emitida por la Presidenta del ITE, a través del oficio número ITE-PG-779/2016 de fecha doce de julio de dos mil dieciséis, para el efecto de que se registre a los actores, como candidatos indígenas al cargo de regidores e integrantes de diversos ayuntamientos en el estado de Tlaxcala.
2. Que se declare la existencia de una omisión legislativa, con el propósito de garantizar los derechos de los pueblos indígenas y de sus integrantes, a ser parte de los ayuntamientos, para estar en condiciones reales de participar y ser considerados en la toma de decisiones en los mismos.

Por lo anterior, a efecto de dar contestación a los agravios planteados por los actores, se realizará su estudio a través de dos bloques, que atienden respectivamente cada una de las pretensiones antes señaladas.

En atención a la estrecha vinculación que guardan, y bajo la premisa de que el completo acceso a la tutela judicial efectiva, se garantiza por el órgano jurisdiccional al analizar la totalidad de los planteamientos.

Lo anterior encuentra sustento en la jurisprudencia 4/2000⁵ sustentada por la Sala Superior, con el rubro: **“AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN”**.

SÉPTIMO. Sobreseimiento. Respecto de la primera pretensión, consistente en que los actores sean registrados, como candidatos indígenas al cargo de regidores e integrantes de diversos

⁵ Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO
EXPEDIENTE: TET-JDC-336/2016

ayuntamientos en el estado de Tlaxcala, se estima que debe decretarse el sobreseimiento, únicamente respecto de esta pretensión.

Debido a que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 24, fracción I, inciso b), en relación con el artículo 25, fracción III, de la Ley de Medios, al señalar que serán improcedentes los actos o resoluciones que se hayan consumado de un modo irreparable.

Al respecto, son actos o resoluciones irreparables aquellos que al producir todos sus efectos y consecuencias, material o legalmente, no pueden ser restituidos al estado en que se encontraba antes de que se cometieran las violaciones que aducen los actores, pues se consideran consumados los actos que una vez emitidos o ejecutados, provocan la imposibilidad de restituir a los promoventes en el goce del derecho que se estime violado.

En consecuencia, un requisito indispensable para que todo medio de impugnación sea procedente, consiste en que la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales, pues de lo contrario existiría un obstáculo que impediría la conformación del proceso y, con ello, la imposibilidad jurídica de un pronunciamiento respecto de la controversia planteada.

Aunado a lo anterior, debe precisarse que la irreparabilidad de los actos y resoluciones electorales responde a un principio de utilidad de los medios de impugnación, por el que a través de ellos, el justiciable tiene la posibilidad de lograr la restitución del derecho que reclama, pero cuando esta posibilidad no existe, porque el acto adquirió definitividad y firmeza o **por haber transcurrido la etapa procesal en que deben tener realización**, el medio de impugnación es improcedente.

En congruencia con lo anterior, los artículos 41, párrafo segundo, Base VI, de la Constitución Federal y 95, Apartado B, párrafo quinto, de la

Constitución Local, señalan que para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación, en los términos que señalen las propias Constituciones y las leyes en la materia.

Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación.

Así, debe de considerarse que los medios de impugnación en materia electoral, tienen como finalidad establecer y declarar el derecho en forma definitiva, cuando surja una controversia o presunta violación de derechos, es decir, definir la situación jurídica que debe imperar, todo ello a través de una norma jurídica individualizada, que se representa en el acto de la sentencia.

Acorde con lo anterior, el artículo 55, de la Ley de Medios, señala como efectos de las sentencias, el modificar o revocar el acto impugnado y, proveer lo necesario para reparar la violación que se haya cometido.

Bajo este contexto, la restitución del derecho que pretende el promovente de un medio de impugnación está condicionado a que esto sea material y jurídicamente posible y que la violación no se haya consumado.

Según el propio marco normativo en análisis, el acto consumado impide retroceder los efectos producidos por dos causas:

- **Jurídicamente:** cuando la propia ley aplicable al caso dispone en forma expresa el momento en que el acto adquiere firmeza, lo que produce su conservación. Por ejemplo la **definitividad de las etapas del proceso electoral;** y,



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO
EXPEDIENTE: TET-JDC-336/2016

- **Materialmente:** se refiere a la realidad espacial y temporal que rodean la situación jurídica sometida a conocimiento del juzgador. Por ejemplo, la firmeza del acto electivo derivado de la toma de posesión de los ciudadanos en el cargo.

Cabe precisar que la impugnación de los actos electorales se encuentra acotada a la posibilidad real y directa de que se pueda reparar la violación reclamada.

Sobre el particular la Sala Superior ha considerado, que un medio de impugnación resulta improcedente si se pretenden controvertir actos o resoluciones que se han consumado de modo irreparable, teniéndose como tales a aquellos que, al producir todos y cada uno de sus efectos y consecuencias, material o legalmente, ya no pueden ser restituidos al estado en que estaban antes de que se cometieran las violaciones aducidas por el promovente, es decir, se consideran consumados los actos que, una vez emitidos o ejecutados, provocan la imposibilidad de restituir al actor en el goce de los derechos que se considera violado.

De esta forma, el requisito en estudio consistente en que la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales, se establece como un presupuesto para todos los medios de impugnación en la materia, porque su falta da lugar a que no se configure un requisito necesario para constituir la relación jurídica válida, ante la existencia de un obstáculo que impide la constitución del proceso y, con ello, se imposibilita el pronunciamiento por parte de este Tribunal sobre el fondo de la controversia planteada.

Criterio que ha sido sustentado por la Sala Superior en la jurisprudencia identificada con la clave **37/2002**⁶, con el rubro **“MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ELECTORALES. LAS CONDICIONES DE PROCEDIBILIDAD ESTABLECIDAS EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 99 CONSTITUCIONAL SON GENERALES”**.

En esta jurisprudencia se precisó que el artículo 99, fracción IV, de la Constitución Federal, establece que las impugnaciones procederán cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales.

Así, es de afirmarse, que los medios de impugnación en materia electoral son improcedentes cuando se pretende impugnar actos o resoluciones que se han consumado de modo irreparable; es decir, cuando habiendo sido emitidos o ejecutados, imposibiliten resarcir al promovente en el goce del derecho que considere violado.

Lo anterior, en razón de que como ya se ha manifestado los actos emitidos y llevados a cabo por las autoridades electorales correspondientes, en relación con el desarrollo de un proceso electoral adquieren definitividad a la conclusión de cada una de las etapas en que dichos actos se emiten, lo cual se prevé con la finalidad esencial de otorgarle certeza al desarrollo de los comicios, así como seguridad jurídica a los participantes en los mismos.

Bajo este contexto, este Tribunal estima que los actos que se desarrollen en una etapa del proceso electoral, devienen irreparables cuando concluye la misma e inicia la siguiente etapa, esto en atención al principio de definitividad de las etapas electorales constitucionalmente previsto, y por ende, resulta material y jurídicamente imposible que actos acontecidos en una etapa ya concluida sean reparados en ulterior etapa, pues estimar lo contrario, implicaría afectar el bien jurídico consistente en la certeza en el desarrollo de los comicios y la seguridad jurídica a los

⁶ Visible a fojas 443 a 444 de la "*Compilación 1997-2013 Jurisprudencia y tesis en materia electoral*", volumen I (uno), intitulado "*Jurisprudencia*".



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO
EXPEDIENTE: TET-JDC-336/2016

participantes en los mismos, ya que, al concluir la etapa de preparación de la elección, los actos y resoluciones ocurridos durante la misma que hayan surtido plenos efectos y no se hayan revocado o modificado dentro de la propia etapa, deberán tenerse por definitivos y firmes con el objetivo de que los partidos políticos, ciudadanos y autoridades electorales se conduzcan conforme a ellos durante las etapas posteriores, adquiriendo por tales razones el carácter de irreparables.

Sirven de apoyo a lo anterior, las tesis identificadas con las claves **XL/99⁷** y **CXII/2002⁸**, sustentadas por la Sala Superior, con los rubros: **“PROCESO ELECTORAL. SUPUESTO EN QUE EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD DE CADA UNA DE SUS ETAPAS PROPICIA LA IRREPARABILIDAD DE LAS PRETENDIDAS VIOLACIONES COMETIDAS EN UNA ETAPA ANTERIOR (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE TAMAULIPAS Y SIMILARES)”** y **“PREPARACIÓN DE LA ELECCIÓN. SUS ACTOS PUEDEN REPARARSE MIENTRAS NO INICIE LA ETAPA DE JORNADA ELECTORAL”**.

Por tanto, si a través de los medios de impugnación se reclaman actos o resoluciones que forman parte de la etapa de preparación de la elección y, toda vez que ésta concluye al inicio de la jornada electoral, con base en el principio de definitividad de las etapas electorales constitucionalmente previsto, resulta material y jurídicamente imposible reparar la violación en la etapa de resultados electorales.

Ahora bien, en el caso concreto, como se ha mencionado en el punto anterior, la primera pretensión de los actores es, además de la revocación de la resolución impugnada, obtener el registro como candidatos a regidores en diversos ayuntamientos en el estado de Tlaxcala.

⁷ Visible a fojas 1675 a 1677 de la *"Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral"*: Volumen 2, Tomo 11.

⁸ Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 174 y 175.

Al respecto, la Ley Electoral en su artículo 111, establece que el proceso electoral es el conjunto de actos que realizan los órganos electorales, los partidos políticos y los ciudadanos, tendientes a renovar periódicamente a los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como a los ayuntamientos y las presidencias de comunidad.

El artículo 113, del mismo ordenamiento, determina que el proceso electoral comprende las etapas siguientes:

- I. Preparación de la elección;
- II. Jornada electoral; y,
- III. Resultados y declaraciones de validez.

El artículo 10 del ordenamiento electoral en cita, establece entre otros supuestos, que la etapa de preparación de la elección se inicia con la sesión solemne que realiza la autoridad responsable y comprende entre otros, los actos consistentes en precampañas electorales, **registro de candidatos** y plataformas electorales, así como de representantes de partidos políticos y candidatos, integración e instalación de los órganos electorales, campañas electorales, impresión de boletas y entrega de documentación electoral a los Consejos Distritales y Municipales.

En efecto, la etapa de preparación de la elección comprende desde la sesión en la que el Instituto declara el inicio del procedimiento electoral al día de la jornada electoral.

El **registro de candidatos** está comprendido en la etapa de preparación de la elección, y para el caso particular, el registro de candidatos a integrantes de ayuntamiento, el plazo transcurrió del **cinco de abril al veintiuno de abril** del dos mil dieciséis, de conformidad con lo dispuesto en la fracción III, del artículo 144, de la Ley Electoral.

Finalmente, es un hecho notorio que se invoca en términos del artículo 28, de la Ley de Medios, que la jornada para elegir a los integrantes de



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO
EXPEDIENTE: TET-JDC-336/2016

ayuntamiento, entre ellos a los regidores, se efectuó el cinco de junio pasado.

Al efecto, a la fecha en que se actúa se desprende lo siguiente:

1. Se desarrolló la etapa de preparación de la elección, adquiriendo definitividad y firmeza, ya que esta etapa concluye una vez que da inicio la jornada electoral.
2. La etapa de la jornada electoral también adquirió definitividad y firmeza, pues ésta tuvo verificativo el cinco de junio del año en curso.
3. A la fecha en que se emite la presente resolución, se desarrolla la etapa de resultados y declaración de validez de las elecciones que se realizaron en el estado de Tlaxcala, en específico la de integrantes de Ayuntamientos, pues los cómputos municipales se llevaron a cabo el ocho de junio pasado.

Con base en lo expuesto, es evidente que el acto impugnado que negó el registro de los actores como candidatos a regidores, se ha consumado de un modo irreparable, toda vez que la etapa de preparación de la elección (incluida, por supuesto, la sub etapa de registro de candidatos a integrantes de ayuntamientos) ha concluido, e inclusive, ya se efectuó la elección de esos cargos de representación popular.

Lo irreparable implica, que no sea posible la restitución del derecho a ser votado que los actores aducen vulnerado, toda vez que en este momento no es posible otorgarles el registro ni mucho menos permitirles participar en la elección de integrantes de ayuntamientos, porque esos

actos ya ocurrieron; ello, aun en el supuesto que asistiera razón a los actores en los planteamientos que exponen.

Por tanto, como no es posible otorgar el registro a los actores como candidatos a regidores, los efectos de la sentencia impugnada se han tornado irreparables y, en consecuencia, el juicio ciudadano respecto a dicha pretensión resulta improcedente.

Esto es así, pues la etapa de preparación de la elección, ha finalizado y dando lugar a las subsecuentes, como son las de jornada electoral, resultados y declaración de validez de la elección, por lo que como se ha mencionado la pretensión del registro de los actores como candidatos a regidores e integrantes de ayuntamiento, resulta ser un acto de imposible reparación.

En virtud de lo anterior, este Tribunal concluye que se actualiza una causal de improcedencia únicamente respecto de la pretensión de los actores de ser registrados como candidatos a regidores, por tanto, en lo relativo a dicha pretensión, el presente juicio ciudadano que ha sido admitido, debe sobreseerse, en términos de los artículos 24, fracción I, inciso b), en relación con el 25, fracción III, de la Ley de Medios.

OCTAVO. Estudio de fondo.

Por las razones expuestas y una vez realizada la precisión de que la primera pretensión es irreparable, este órgano jurisdiccional analizará la segunda pretensión planteada, en suplencia de la queja, para determinar si existe la omisión legislativa que refieren los actores en su escrito de demanda.

Al respecto, los demandantes pretenden que se declare la existencia de una omisión legislativa con un doble propósito:

- a. Ser parte de los ayuntamientos, -regidores e integrantes de los ayuntamientos- para estar en condiciones reales de participar y



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO
EXPEDIENTE: TET-JDC-336/2016

ser tomados en consideración en la toma de decisiones de los ayuntamientos y del estado.

- b. Acudir en defensa de las personas que integran los pueblos y comunidades indígenas, a efecto de que se legisle para establecer en la norma local, el mecanismo que materialice su derecho a tener representantes ante los ayuntamientos.

Aunado a lo anterior, se advierte que los actores acuden en defensa de un interés jurídico directo, pues su primer pretensión, es ser parte de los ayuntamientos de municipios con población indígena, circunstancia ante la cual procede el presente Juicio Ciudadano, de conformidad con el artículo 90, de la Ley de Medios, ya que los actores hacen valer la presunta violación a su derecho a ser votado en las elecciones populares.

Ahora bien, respecto del segundo propósito, debe señalarse que por regla general, los partidos políticos son quienes tienen legitimación para acudir en defensa de intereses tuitivos o colectivos, tal y como lo pretenden los hoy actores.

Lo anterior, de conformidad con el criterio sustentado en la Jurisprudencia 10/2005⁹, cuyo rubro es: **“ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUEDAN DEDUCIR”**. En la cual se establece que los partidos políticos pueden deducir acciones tuitivas de intereses difusos, entre otros casos, cuando existan disposiciones o principios jurídicos que impliquen protección de una comunidad, cuando estos pueden ser menoscabados o vulnerados en perjuicio de aquella; o bien, cuando las leyes no confieran acciones personales y directas a los integrantes de la comunidad, para enfrentar los actos violatorios, a

⁹ Consultable en Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 6 a 8.

través de los cuales se pueda conseguir la restitución de las cosas al estado anterior o el reencauzamiento de los hechos a las exigencias de la ley, ni conceda acción popular para tales efectos, independientemente de la etapa del proceso electoral donde surjan los actos o resoluciones impugnados.

En este sentido, es preciso señalar que si bien la regla general para deducir acciones tuitivas, es que su ejercicio corresponde a los partidos políticos, lo cierto es que la Sala Superior ha ido ampliando el interés legítimo de la ciudadanía para impugnar actos o resoluciones que, por su relevancia, tienen impacto no solo en quien pueda resentir una afectación directa, sino que dicha afectación se genera en contra de todo un grupo determinado, como lo son en el presente caso, los pueblos y comunidades indígenas.

Es por ello, que la Sala Superior, concluyó que es necesario eliminar los obstáculos al 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. Lo cual quedó asentado en la jurisprudencia **9/2015**¹⁰, 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”**.

En consecuencia, cuando se trate de impugnaciones relacionadas con la tutela de principios y derechos constitucionales establecidos a favor de un grupo histórica y estructuralmente discriminado —como lo es, el colectivo indígena— cualquiera de sus integrantes puede acudir a promover el respectivo juicio ciudadano, al tratarse del mecanismo de defensa efectivo para su protección.

¹⁰ Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, TEPJF, año 8, número 16, 2015, páginas 20 y 21.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO
EXPEDIENTE: TET-JDC-336/2016

En esta jurisprudencia, se refirió que 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 colectivo, 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 afectarlas, 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.

Asimismo, debe señalarse que lo que se procura con la adopción de criterios como los mencionados, es una interpretación progresiva del derecho humano de tutela judicial efectiva, dispuesto por el artículo 17 de la Constitución Federal, que permita la protección por parte de los tribunales de las nuevas manifestaciones de derechos, como los atinentes a los pueblos y comunidades indígenas, a través del interés legítimo, en congruencia con los mandatos insertos en el artículo 1º constitucional.

Así, para el caso que nos ocupa, el interés legítimo encuentra un punto de intersección entre el interés jurídico y el interés simple, es decir, se refiere a la existencia de un vínculo entre ciertos derechos fundamentales y una o varias personas que comparecen en el proceso, sin que dichas personas requieran de una facultad otorgada expresamente por el orden jurídico.

Esto es, la persona que cuenta con ese interés se encuentra en aptitud de expresar un agravio diferenciado al resto de los demás integrantes de la sociedad, al tratarse de un interés cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, de tal forma que la anulación del acto que se

reclama produce un beneficio o efecto positivo en su esfera jurídica, ya sea actual o futuro pero cierto. En esta lógica, mediante el interés legítimo, el demandante se encuentra en una situación jurídica identificable, surgida por una relación específica con el objeto de la pretensión que aduce, ya sea por una circunstancia personal o por una regulación sectorial o grupal, como en el presente caso.

En este sentido, el interés legítimo resulta viable en el juicio ciudadano, entre otros casos, cuando se generan actos u omisiones que no están dirigidos directamente a afectar los derechos de alguien en particular, sino que, por sus efectos jurídicos de carácter colateral, ocasionan un perjuicio o privan de un beneficio en la esfera jurídica de la persona, justamente por la especial situación que tiene en el ordenamiento jurídico.

Es decir, cuando en un sector o grupo indeterminado pero identificable, les asiste un interés en la prevalencia o revocación de una norma, acto o resolución, que los afecte -y que no existan diversos medios para garantizarlos, o existiendo acciones ordinarias en determinados casos, las mismas resulten incompatibles-, la viabilidad de un interés legítimo siempre se tiene que analizar y determinar conforme al caso en concreto.

Lo anterior, quedó establecido por el Pleno de la Suprema Corte, al resolver la contradicción de tesis 111/2013 y, en consecuencia, emitir la jurisprudencia P. /J. 50/2014 (10a.)¹¹, de rubro: **“INTERÉS LEGÍTIMO. CONTENIDO Y ALCANCE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).”**

En la referida contradicción de tesis, el Alto Tribunal señaló que, a través del interés legítimo, la ciudadanía puede acudir a sede

¹¹ Consultable en Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. 10ª. Época, Registro: 2007921, Libro 12, noviembre de 2014, Tomo I, página: 60.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO
EXPEDIENTE: TET-JDC-336/2016

jurisdiccional ya sea por una circunstancia personal o por una regulación sectorial o grupal.

Como se puede apreciar, tanto la Suprema Corte, como la Sala Superior, han reconocido en los criterios sustentados, la necesidad de ampliar el interés legítimo en determinados supuestos. En todos los casos, ambos tribunales han optado por potencializar el acceso a la justicia en favor de la tutela judicial de grupos históricamente desprotegidos –incluso discriminados– como lo son el colectivo femenino, y, por supuesto, las personas que integran los pueblos y comunidades indígenas de México.

Por lo tanto, este órgano jurisdiccional reconoce el interés legítimo de los actores para acudir a sede jurisdiccional haciendo valer como agravio la atinente omisión legislativa; por ende, se analizará dicha pretensión, garantizando el acceso a la justicia y la tutela del derecho de las personas que integran los pueblos y comunidades indígenas.

Ahora bien, después de haberse reconocido el interés legítimo de los actores, se considera **fundado** el concepto de agravio, consistente en la referida omisión legislativa.

Para tal efecto, se analizará lo siguiente:

1. La procedencia de impugnaciones en contra de omisiones legislativas.
2. El marco normativo relativo al derecho de acceso de la población indígena a los cargos públicos representativos, así como, el derecho a elegir, representantes ante los ayuntamientos; con el propósito de determinar si existe la obligación para las legislaturas locales de legislar en la materia.
3. La legislación vigente en el estado de Tlaxcala, para determinar si existe la referida omisión legislativa, destacando el contexto de los pueblos indígenas en la entidad tlaxcalteca.

Lo anterior, en razón de que los actores han señalado que en la Constitución Federal, existe la disposición de que en los municipios con población indígena, se tiene el derecho de tener un representante ante los respectivos ayuntamientos, así como, a ser parte integrante de los mismos.

En este sentido no pasa inadvertido para este órgano jurisdiccional que los actores solicitaron ante el ITE, su respectivo registro como candidatos a regidores e integrantes de ayuntamiento, es decir, que su pretensión fue contender en la pasada jornada comicial del cinco de junio de dos mil dieciséis, para tener la posibilidad de resultar electos y, en consecuencia, ser integrantes de los ayuntamientos.

Por ello, es necesario confirmar la existencia de las disposiciones constitucionales que aducen los actores, en relación a los referidos derechos de elegir representantes ante los ayuntamientos, así como, a ser parte integrante de los mismos; pues de ser el caso, se deberá analizar si en el orden jurídico local, se presenta la citada omisión legislativa que aducen los actores.

En este sentido, es necesario realizar las siguientes precisiones respecto a las omisiones legislativas.

1. La omisión legislativa y su inconstitucionalidad.

Es necesario señalar preliminarmente que la Constitución Federal es la norma fundamental del Estado Mexicano, con fuerza vinculante como norma jurídica.

Esto es, el conjunto de principios, valores, reglas y demás previsiones que contiene su texto, conforman un todo sistemático, dotado de fuerza jurídica vinculante. Este grado de vinculación no sólo radica en su estructura coactiva intrínseca, sino también del principio de supremacía constitucional.

De la relación entre fuerza vinculante y supremacía constitucional se genera la necesidad de que toda actuación de las autoridades y de los



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO
EXPEDIENTE: TET-JDC-336/2016

gobernados se someta a lo dispuesto en la Ley Fundamental; en otras palabras, la Constitución impone tal deber jurídico, a la totalidad de los sujetos de Derecho, incluidos los operadores jurídicos, públicos y privados.

Es claro que la Constitución Federal contiene normas supremas que deben ser socialmente eficaces, cuya aplicabilidad depende, en ocasiones, de los instrumentos jurídicos que pueden restablecer el orden constitucional alterado; sin duda, uno de esos instrumentos es precisamente el control de las omisiones legislativas, cuando son contrarias a lo ordenado por la propia Constitución.

Señalada la importancia del principio de supremacía constitucional y de su fuerza vinculante, es necesario establecer parámetros respecto de la omisión legislativa, como fuente generadora de conductas que contravienen la regularidad de la Constitución Federal.

La inconstitucionalidad por omisión es una conducta en la que puede incurrir cualquier órgano de Poder Público, dentro de la estructura constitucional de la República, caso en el cual se deja de hacer o de practicar lo que constitucionalmente está exigido u ordenado.

Así, la omisión legislativa de carácter concreto se configura cuando el legislador no cumple, en un tiempo razonable o dentro del plazo determinado en la misma Constitución, un mandato concreto de legislar, impuesto expresa o implícitamente por la Ley Suprema.

La omisión del legislador ordinario se presenta cuando éste está constreñido a desarrollar en una ley un mandato constitucional y no lo hace. El legislador no dicta una ley o parte de ésta, que debería expedir para hacer real y efectivo el mandato constitucional, lo cual se torna más grave cuando las omisiones pueden afectar derechos fundamentales de los gobernados previstos en la Constitución Federal o

en los tratados internacionales vigentes en el contexto del sistema jurídico mexicano.

En este tema, la Suprema Corte, al resolver la controversia constitucional identificada con la clave 14/2005, estableció directrices claras, a partir de temas particulares, a saber: a) Principio de división de poderes; b) Vinculación positiva y negativa de los poderes públicos al sistema competencial de la Constitución federal; c) Tipos de facultades de los órganos legislativos, y d) Tipos de omisiones a que da lugar el no ejercicio de las facultades otorgadas.

Estos temas sirvieron de base para la aprobación de diversas tesis de jurisprudencia, en los términos que a continuación se precisan.

La tesis de jurisprudencia identificada con la clave **P./J. 9/2006**¹², emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte, de rubro y texto siguiente:

“PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES. SUS CARACTERÍSTICAS. *El citado principio se desarrolla constitucionalmente mediante la atribución de competencias expresas conferidas a los órganos superiores del Estado; en ese sentido, el principio limita la actuación de las autoridades, lo que significa que todo aquello para lo que no están expresamente facultadas se encuentra prohibido y que sólo pueden realizar los actos que el ordenamiento jurídico prevé y, en particular, sobre las bases que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por otra parte, este sistema competencial puede ser de diferentes formas, pues existen: a) prohibiciones expresas que funcionan como excepciones o modalidades de ejercicio de otras competencias concedidas; b) competencias o facultades de ejercicio potestativo, en donde el órgano del Estado puede decidir si ejerce o no la atribución conferida; y, c) competencias o facultades de ejercicio obligatorio, en las que el órgano del Estado al que le fueron constitucionalmente conferidas está obligado a ejercerlas.”*

En este criterio, se establece que la vinculación de las autoridades genera un sistema competencial expresado en varias modalidades, como son:

¹² Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, tomo XXIII, febrero de 2006, foja 1533.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO
EXPEDIENTE: TET-JDC-336/2016

- a) Prohibiciones expresas que funcionan como excepciones o modalidades de ejercicio de otras competencias concedidas.
- b) Competencias o facultades de ejercicio potestativo, caso en el cual el órgano del Estado puede decidir, conforme a Derecho, si ejerce o no la atribución que tenga conferida.
- c) Competencias o facultades de ejercicio obligatorio, en las que el órgano del Estado al que le fueron constitucionalmente conferidas tiene el deber jurídico de ejercerlas.

En cuanto a las facultades de ejercicio obligatorio, la Suprema Corte estableció que son las que el orden jurídico prevé como mandato expreso, esto es, que existe un vínculo jurídico concreto de hacer. En consecuencia, si no se ejercen, es decir, si no se llevan a cabo las conductas constitucionalmente impuestas, es claro que se genera un incumplimiento constitucional.

Asimismo, el Pleno de la Suprema Corte estableció, que el deber de ejercer la facultad legislativa se puede encontrar expresa o implícitamente en el texto de las propias normas constitucionales o en el de sus disposiciones transitorias, como se advierte en la tesis de jurisprudencia identificada con la clave **P. / J. 10/2006**¹³, de rubro y texto siguiente:

“ÓRGANOS LEGISLATIVOS. TIPOS DE FACULTADES O COMPETENCIAS DERIVADAS DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES. En atención al citado principio los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio. Las primeras son aquellas en las que dichos órganos pueden decidir si las ejercen o no y el momento en que lo harán; de manera que esta competencia en sentido estricto no implica una obligación, sino la posibilidad establecida en el ordenamiento jurídico de crear, modificar o suprimir normas generales, es decir, los órganos legislativos cuentan con la potestad de decidir

¹³ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, tomo XXIII, febrero de 2006, foja 1528.

libremente si crean determinada norma jurídica y el momento en que lo harán. Por su parte, las segundas son aquellas a las que el orden jurídico adiciona un mandato de ejercicio expreso, es decir, una obligación de hacer por parte de los órganos legislativos a los que se les han otorgado, con la finalidad de lograr un correcto y eficaz desarrollo de sus funciones; de ahí que si no se realizan, el incumplimiento trae aparejada una sanción; en este tipo de competencias el órgano legislativo no tiene la opción de decidir si crea o expide una norma general determinada, sino que existe un mandato o una obligación a su cargo de expedirla o crearla, que puede encontrarse expresa o implícitamente en el texto de las propias normas constitucionales, o en el de sus disposiciones transitorias.”

En lo atinente a los tipos de omisión legislativa, la Suprema Corte puntualizó que existen dos: absolutas y relativas. La absoluta, cuando el legislador simplemente no ha ejercido su competencia de crear leyes, ni ha externado normativamente voluntad alguna para hacerlo, y **la relativa, cuando al haber ejercido su facultad el legislador lo hace de manera parcial o simplemente no la ejerce de manera integral, impidiendo así el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes.**

Lo expuesto es conforme a lo sustentado por el Pleno de la Suprema Corte, en la jurisprudencia identificada con la clave **P./J. 11/2006**¹⁴, de rubro y texto siguiente:

“OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS. *En atención al principio de división funcional de poderes, los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones. Por un lado, puede darse una omisión absoluta cuando aquéllos simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; por otro lado, puede presentarse una omisión relativa cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. Ahora bien, combinando ambos tipos de competencias o facultades -de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo-, y de omisiones -absolutas y relativas-, pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas: a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho; b) **Relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo,***

¹⁴ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, tomo XXIII, febrero de 2006, foja 1527.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO
EXPEDIENTE: TET-JDC-336/2016

pero lo realiza de manera incompleta o deficiente; c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y, d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente.”

Conforme a lo anterior, se advierte la existencia de los siguientes tipos de omisión legislativa:

- a) Absoluta, en caso de facultades de ejercicio obligatorio.
- b) Relativa, en el supuesto de facultades de ejercicio obligatorio.
- c) Absoluta, en la hipótesis de facultades de ejercicio potestativo.
- d) Relativa, en la hipótesis de facultades de ejercicio potestativo.

En conclusión, la Suprema Corte, declaró que la facultad conferida a las legislaturas estatales, por disposición de un artículo transitorio o de un decreto de reforma constitucional, en el cual se impone al legislador ordinario el deber jurídico de establecer las medidas legislativas necesarias, con objetivos concretos y determinados por la propia norma constitucional, constituye una facultad de ejercicio obligatorio, en tanto que deriva de un mandato expreso del órgano reformador de la Constitución Federal, y que la omisión en el cumplimiento merma la eficacia plena de la Ley Fundamental.

En este orden de ideas, es factible concluir que las omisiones legislativas de facultades de ejercicio obligatorio pueden vulnerar los derechos humanos, así como los principios constitucionales que rigen las elecciones, como son los de certeza, imparcialidad, independencia, profesionalismo, legalidad, objetividad y máxima publicidad.

Asimismo, la Sala Superior se ha pronunciado en diversas ocasiones para señalar que el principio de certeza, en una de sus acepciones, consiste en que los sujetos de Derecho que participan en un

procedimiento electoral estén en posibilidad jurídica de conocer previamente, con claridad y seguridad, las reglas a las que se deben sujetar todos los actores que han de intervenir, ya sean autoridades o gobernados.

En contrapartida, la falta de normativa jurídica, por omisión del Poder Legislativo, federal o local de facultades de ejercicio obligatorio, puede vulnerar los derechos político electorales de los ciudadanos, en la medida en que su expedición y vigencia sea en beneficio e interés de los ciudadanos, tomando en cuenta que el deber de legislar esté previsto en un mandato constitucional, precisamente en beneficio de los ciudadanos.

En un Estado Constitucional y Democrático, la Constitución Federal, no puede ser tomada como una mera declaración política, sino que constituye la norma fundamental y suprema, a la que se debe ajustar todo ordenamiento jurídico, porque sus mandatos son primordiales e ineludibles para el adecuado funcionamiento del Estado.

2. Marco jurídico relativo a los derechos de la población indígena, para acceder a los cargos públicos representativos, así como, para elegir representantes ante los ayuntamientos.

A continuación, se presenta el marco normativo constitucional y convencional respectivo, para identificar las disposiciones normativas que regulan el derecho de acceso de la población indígena a los cargos públicos representativos, así como, el derecho de elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

Al respecto, el artículo 1º, párrafo quinto, de la Constitución Federal establece una prohibición a toda forma de discriminación en los términos siguientes:

*“Queda prohibida toda discriminación motivada por **origen étnico** o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales,*



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO
EXPEDIENTE: TET-JDC-336/2016

el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”

Énfasis añadido.

Por tanto, del contenido del artículo 1º antes invocado, se advierte que tiene implícito el principio de igualdad, relativo a que no se pueden hacer distinciones entre las personas, concediéndoles diversos derechos o privilegios, sin justificarse constitucionalmente, máxime si dicha distinción se realiza motivada en alguno de los criterios previstos en el citado párrafo constitucional.

En este mismo sentido, en el artículo 2º, de la Constitución Federal, se establece lo siguiente:

“Artículo 2o. *La Nación Mexicana es única e indivisible.*

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son 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.

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

A. *Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:*

I. *Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.*

II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.

VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.

VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

VIII. 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. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO
EXPEDIENTE: TET-JDC-336/2016

como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

B. La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

I. Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.

II. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.

III. Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.

IV. Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.

V. Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.

VI. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de

comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.

VII. Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.

VIII. Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.

IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.

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.

Como se observa, de la normativa constitucional transcrita, en el párrafo primero del artículo 2º, de la Constitución Federal, se reconoce la composición pluricultural de la nación, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, siendo éstos los descendientes 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, los párrafos segundo y tercero del artículo antes citado, señalan que la conciencia de su identidad indígena, es decir, su auto-



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO
EXPEDIENTE: TET-JDC-336/2016

adscripción a un pueblo o comunidad de esa naturaleza, será el criterio fundamental para determinar a quiénes les resultan aplicables las disposiciones sobre pueblos indígenas. Además, que las comunidades integrantes de un pueblo indígena son aquellas que asentadas en un territorio, formen una unidad social, económica y cultural, reconociendo autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

Por su parte, el párrafo cuarto del citado precepto reconoce el derecho de los pueblos indígenas a ejercer la libre determinación, en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional, ordenando que las constituciones y leyes de las entidades federativas establezcan las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de dichos pueblos en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de sus comunidades como entidades de interés público.

Asimismo, en las fracciones I, III y VII, del apartado A, del artículo 2º constitucional se reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación; y, en consecuencia, a la autonomía para:

- Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural;
- Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados; y,
- **Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.**

Igualmente, el apartado B, del artículo 2º, de la Constitución Federal, impone a las entidades federativas la obligación de establecer las instituciones y determinar las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Así también, el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, dispone como un derecho de la ciudadanía, el poder ser votada para todos los cargos de elección popular, acreditando las calidades que establezca la ley, pudiendo solicitar el registro de su candidatura ante la autoridad electoral, mediante los partidos políticos o de manera independiente, cumpliendo con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.

Finalmente, el artículo Tercero Transitorio del Decreto por el que, entre otras cosas, se adicionaron un segundo y tercer párrafos al artículo 1º, se reformó el artículo 2º, se derogó el párrafo primero del artículo 4º, se adicionó un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción III, del artículo 115, todos de la Constitución Federal, señala que al momento de establecer la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales, se deberá tomar en consideración la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas, a fin de propiciar su participación política, siempre que ello sea factible.

Además, en atención a lo dispuesto por el artículo 1º constitucional, se establece que los integrantes de comunidades indígenas, gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal, sin discriminación alguna, es decir, tienen el derecho como ciudadanos, de ser votados para todos los cargos de elección popular, entre ellos, el de ser integrantes de ayuntamiento.

Es por ello, que cuando las personas consideradas indígenas, deseen participar como candidatos en un contexto diferente al pueblo o comunidad indígena al que pertenecen, es decir, al exterior de sus formas de organización interna de convivencia y organización política,



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO
EXPEDIENTE: TET-JDC-336/2016

podrán solicitar su registro como candidatos ante la autoridad electoral, a través de los partidos políticos, o bien, de manera independiente, siempre y cuando, cumplan con los requisitos que determine la legislación aplicable, pues es un derecho que les asiste, como ciudadanos, de conformidad con lo previsto en la fracción II, del artículo 35, de la Constitución Federal.

Ahora bien, para analizar el derecho que tienen las personas que se autoadscriben como indígenas, para acceder a los cargos públicos representativos, también resulta necesario mencionar las disposiciones convencionales aplicables al caso en concreto.

En este sentido, el **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**, establece en su artículo 1, en esencia, que los pueblos tienen el derecho a la libre determinación, lo que implica que tienen facultades de establecer libremente su condición política y proveer respecto de su desarrollo económico, social y cultural.

Por su parte, el **Convenio 169, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes**, entre otras cuestiones, señala:

- Los gobiernos deben asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática a fin de proteger los derechos de esos pueblos y garantizar el respeto de su integridad, para lo cual **deben de implementar medidas que garanticen a los miembros de esos pueblos el goce, en condiciones de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorgue a los demás miembros de la población** (artículo 2°).
- Al aplicar los órganos del Estado las disposiciones del mencionado Convenio deberán reconocer y proteger los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales de los

pueblos indígenas, considerando los problemas que se les plantean, de forma colectiva como individualmente, así como los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos (artículo 5°).

- Por otra parte, al aplicar la legislación nacional a los pueblos indígenas se deben tomar en cuenta sus costumbres o su derecho consuetudinario. En ese sentido, se reconoce el derecho de los pueblos indígenas para conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. En su caso, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio (artículo 8°).

En ese mismo tenor, en la **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**, se dispone:

- Los indígenas tienen derecho, como pueblos o como individuos, al pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y las normas internacionales de derechos humanos (artículo 1°).

- Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho deciden libremente su condición política y desarrollo económico, social y cultural (artículo 3°).

- Los pueblos indígenas, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en los aspectos relacionados con sus asuntos internos y locales (artículo 4°).

- Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo su facultad a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado (artículo 5°).



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO
EXPEDIENTE: TET-JDC-336/2016

- Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar la estructura y a elegir integrantes de sus instituciones, de conformidad con sus propios procedimientos (artículo 33).
- Los pueblos indígenas tienen derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales, así como sus costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos, prácticas y, cuando existan, costumbres o sistemas jurídicos, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos (artículo 34).

Al respecto, en la **Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas**, se señala:

- Los Estados, a través de las medidas apropiadas, protegerán la existencia y la identidad nacional o étnica, cultural, religiosa y lingüística de las minorías dentro de sus territorios, además, fomentarán las condiciones para la promoción de esa identidad (artículo 1°).
- **Las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas tendrán el derecho de participar efectivamente en la vida cultural, religiosa, social, económica y pública (artículo 2°).**
- Las personas pertenecientes a minorías étnicas podrán ejercer, sin discriminación alguna y de manera individual o en comunidad, los derechos reconocidos en la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas (artículo 3°).

De las disposiciones convencionales aludidas, se advierte que el Estado tiene la obligación de garantizar a los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas, igualdad de oportunidades para su correcto desarrollo en todos los ámbitos: económico, cultural, social, laboral y político, entre otros.

Al respecto, la igualdad sólo puede entenderse basada en el reconocimiento de las diferencias que históricamente han permitido que esos grupos se encuentren en estado de vulnerabilidad, lo que ha propiciado que sus derechos, entre otros, los político-electorales, se ejerzan en situación de desventaja respecto al común de la población.

Ante tal situación, es claro que el Estado tiene diversas obligaciones en torno a los pueblos y comunidades indígenas. Una de ellas radica en respetar los usos y costumbres, así como su autonomía en aras de preservar su cultura y rasgos distintos. **La otra, consiste en generar mecanismos efectivos que permitan a los miembros de esas comunidades una igualdad material frente a la población general, que les permita ejercer sus derechos fundamentales sin impedimentos.** Entre ellos, su derecho a ser votado para todos los cargos de elección popular, de conformidad con lo previsto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal.

Esto se hace patente, primordialmente en los artículos 2º, apartado B, de la Constitución Federal, y 2º del Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, en que se advierte la obligación de garantizar en condiciones de igualdad, el pleno goce de los derechos y oportunidades, así como erradicar cualquier práctica discriminatoria.

Para tal efecto, el Estado debe discurrir y utilizar mecanismos efectivos que permitan superar en forma paulatina y sostenida la situación de desventaja que impide que esos grupos minoritarios participen en una igualdad sustantiva en los diversos ámbitos de la vida social, particularmente, el político electoral.

En este sentido, en el marco normativo constitucional se encuentran previstos, los principios de igualdad y no discriminación, particularmente en los artículos 1º, 4º, 34 y 35, de la Constitución Federal.

En este tenor, es preciso indicar que el aludido derecho a la igualdad es de carácter fundamentalmente adjetivo, y su alcance y significado se



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO
EXPEDIENTE: TET-JDC-336/2016

determina siempre en función de las circunstancias y supuestos normativos del caso particular, es decir, para el caso en concreto se deben de considerar las circunstancias de los pueblos y comunidades indígenas.

Por tanto, para valorar si una norma o su interpretación vulneran o no ese principio, se deben analizar las similitudes y diferencias de los sujetos involucrados, así como la magnitud y naturaleza de esas diferencias, y si la distinción entre ellos, persigue finalidades constitucionalmente válidas.

Sirve de apoyo a lo anterior la Jurisprudencia 2ª. /J. 42/2010¹⁵, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del rubro: **“IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA,”** así como, la Jurisprudencia sustentada por el Pleno de Suprema Corte, número P./J. 28/2011¹⁶, de rubro: **“ESCRUTINIO DE IGUALDAD Y ANÁLISIS CONSTITUCIONAL ORIENTADO A DETERMINAR LA LEGITIMIDAD DE LAS LIMITACIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RELACIÓN”**.

De manera análoga, se debe concebir que la no discriminación implica el derecho subjetivo de cualquier persona de ser tratada en la misma forma que las demás, aunado al correlativo deber jurídico de la autoridad de garantizar un trato idéntico a todas las personas ubicadas en las mismas circunstancias, por lo que se encuentra prohibida toda práctica discriminatoria que atente contra la dignidad humana, anule o menoscabe los derechos y libertades de los gobernados sin distinción alguna.

¹⁵ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, abril de 2010, Novena Época, Segunda Sala, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jurisprudencia, página 427.

¹⁶ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIV, agosto de 2011, Novena Época, Pleno, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jurisprudencia, página 5.

En este sentido, debe destacarse que el principio de igualdad se encuentra en toda la estructura constitucional, y de él derivan dos concepciones: por un lado, un mandamiento de trato igual en supuestos de hecho equivalentes, **salvo que exista un fundamento objetivo y razonable que permita darles uno desigual**; y, por otro, un mandato de tratamiento desigual, que obliga al legislador a establecer diferencias entre supuestos de hecho distintos cuando la propia Constitución las imponga.

Al respecto, en la Opinión Consultiva OC-4/84 de diecinueve de enero de mil novecientos ochenta y cuatro, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, estableció que ciertas desigualdades de hecho legítimamente pueden traducirse en desigualdades de tratamiento jurídico sin que tales situaciones contraríen la justicia, sino que por el contrario, pueden constituir un vehículo para realizarla o proteger a quienes aparecen como jurídicamente débiles.

Esto es, un trato diferenciado está orientado legítimamente si no conduce a situaciones contrarias a la justicia, a la razón o a la naturaleza de las cosas; es decir, cuando aquél se basa en una medida que resulta objetiva y razonable en función de los hechos que justifican un trato desigual.

Por otra parte, las prohibiciones de discriminación previstas en el artículo 1º, tercer párrafo, de la Carta Magna, tienen como fin la igualdad en el trato a los individuos cuya nota distintiva sea origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias y estado civil, entre otros.

Al respecto, cabe citar la jurisprudencia sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, número 1ª./J. 2/2012¹⁷, del rubro y texto siguientes:

¹⁷ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro V, Tomo 1, Febrero de 2012, Décima Época, página 533.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO
EXPEDIENTE: TET-JDC-336/2016

“RESTRICCIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. ELEMENTOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE TOMAR EN CUENTA PARA CONSIDERARLAS VÁLIDAS. Ningún derecho fundamental es absoluto y en esa medida todos admiten restricciones. Sin embargo, la regulación de dichas restricciones no puede ser arbitraria. Para que las medidas emitidas por el legislador ordinario con el propósito de restringir los derechos fundamentales sean válidas, deben satisfacer al menos los siguientes requisitos: a) ser admisibles dentro del ámbito constitucional, esto es, el legislador ordinario sólo puede restringir o suspender el ejercicio de las garantías individuales con objetivos que puedan enmarcarse dentro de las previsiones de la Carta Magna; b) ser necesarias para asegurar la obtención de los fines que fundamentan la restricción constitucional, es decir, no basta que la restricción sea en términos amplios útil para la obtención de esos objetivos, sino que debe ser la idónea para su realización, lo que significa que el fin buscado por el legislador no se pueda alcanzar razonablemente por otros medios menos restrictivos de derechos fundamentales; y, c) ser proporcional, esto es, la medida legislativa debe respetar una correspondencia entre la importancia del fin buscado por la ley, y los efectos perjudiciales que produce en otros derechos e intereses constitucionales, en el entendido de que la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida a otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos. Así, el juzgador debe determinar en cada caso si la restricción legislativa a un derecho fundamental es, en primer lugar, admisible dadas las previsiones constitucionales, en segundo lugar, si es el medio necesario para proteger esos fines o intereses constitucionalmente amparados, al no existir opciones menos restrictivas que permitan alcanzarlos; y en tercer lugar, si la distinción legislativa se encuentra dentro de las opciones de tratamiento que pueden considerarse proporcionales. De igual manera, las restricciones deberán estar en consonancia con la ley, incluidas las normas internacionales de derechos humanos, y ser compatibles con la naturaleza de los derechos amparados por la Constitución, en aras de la consecución de los objetivos legítimos perseguidos, y ser estrictamente necesarias para promover el bienestar general en una sociedad democrática”.

En este tenor, el principio constitucional que fija otorgar a la persona la protección más amplia, representa un parámetro obligatorio de interpretación, ya que si bien no establece derechos humanos de manera directa, constituye una norma que establece el deber jurídico de los órganos jurisdiccionales de interpretar, las disposiciones aplicables, conforme a lo dispuesto en el propio texto constitucional y en los tratados internacionales en materia de derechos humanos, signados por

el Estado Mexicano, por tanto, esa disposición debe observarse, inclusive, por los demás poderes públicos, legislativo y ejecutivo.

En cuanto a la disposición constitucional en comento, se precisa que todas las autoridades sin excepción y en cualquier orden de gobierno, en el ámbito de su respectiva competencia, tienen el deber jurídico de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; en consecuencia, el Estado debe prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley aplicable al caso concreto.

De lo anterior, se concluye que este órgano jurisdiccional, tiene el deber constitucional de proteger y garantizar la vigencia eficaz de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, entre ellos, los derechos de acceso a los cargos públicos, así como, elegir a sus representantes ante los ayuntamientos; por ser derechos fundamentales previstos en la Carta Magna, además de los contenidos en los tratados internacionales, en la materia, signados por el Estado Mexicano.

a. El derecho de acceso de la población indígena a los cargos públicos representativos.

El derecho de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas de acceder a los cargos públicos representativos, entre ellos, como integrantes de los Ayuntamientos, encuentra fundamento en los artículos 1, 2 y 35, fracción II, de la Constitución Federal, así como, en el artículo Tercero Transitorio del Decreto por el que se reformaron los artículos 1º, 2º, 4º, 18 y 115, de la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el catorce agosto de dos mil uno.

Pues debe decirse que como ciudadanos mexicanos, las personas que se autoadscriben como indígenas, tienen el derecho de acceso a los



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO
EXPEDIENTE: TET-JDC-336/2016

cargos públicos, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, en los siguientes términos:

Artículo 35. *Son derechos del ciudadano:*

...

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;

En consecuencia, realizando una interpretación pro persona, y atendiendo al principio de igualdad sustantiva, en favor de los pueblos y comunidades indígenas, se advierte que para hacer efectivo su derecho a ser votado, se deben considerar las particulares circunstancias de las personas indígenas, a fin de garantizar el derecho fundamental de sus integrantes a la igualdad y no discriminación en el procedimiento de selección, elección y acceso a los cargos de elección popular.

Esto es así, debido a que la experiencia muestra que es un grupo minoritario que se encuentra subrepresentado, por lo que es necesario realizar una interpretación basada en las disposiciones constitucionales y convencionales que tutelan los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, para dar plena vigencia y procedencia a la igualdad y no discriminación.

Por tanto, este Tribunal, en su carácter de autoridad jurisdiccional en la materia, tiene el deber constitucional de proteger y garantizar los derechos humanos, en especial, los de carácter político electoral.

Además, se considera procedente un mayor escrutinio judicial cuando se refiere a la protección de las minorías que se encuentran

desprotegidas por el proceso político habitual, en función de la debilidad política existente en ellas, del perjuicio y discriminación que sufren en una democracia pluralista, situaciones que han representado una imposibilidad de facto para participar en los procedimientos de selección, elección y ocupación de cargos de elección popular.

Esto es, de la interpretación sistemática y funcional de los artículos 1, 2, 4, 17, 35, fracción II, 41, 99 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 2, 5 y 8 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; 1, 3, 4, 5, 33 y 34, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas; 1, 2 y 3, de la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas, se colige que el **Estado debe promover la democracia participativa indígena, entendiéndose ésta como la obligación de adoptar políticas públicas y acciones de gobierno para promover el derecho de los indígenas al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos.**

Estos derechos comprenden, entre otros, el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones, en los ayuntamientos.

Para lograr lo anterior, la Sala Superior ha sustentado en el expediente SUP-JDC-0824-2015, que los partidos políticos como entes centrales de la representación política de nuestro país, son una vía para la promoción de la referida democracia.

Al señalar, que los partidos políticos al tratarse de entidades de interés público, específicamente diseñadas para hacer posible el acceso de los ciudadanos al poder público, se encuentran igualmente obligados a observar las disposiciones constitucionales y convencionales que



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO
EXPEDIENTE: TET-JDC-336/2016

protegen a las minorías que conforman los pueblos y comunidades indígenas.

Es decir, los partidos políticos, representan una opción de acceso a la participación política de los indígenas, mediante la postulación a su favor, realizada por una institución partidista.

Tal y como se advierte del criterio sustentado en la Tesis XLI/2015¹⁸, de rubro y texto siguiente:

“DEMOCRACIA PARTICIPATIVA INDÍGENA. ES OBLIGACIÓN DEL ESTADO Y DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS PROMOVERLA.- De una interpretación sistemática y funcional de los artículos 1º, 2º, 4º, 17, 35, fracción II, 41, 99 y 133, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 2, 5 y 8, del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; 1, 3, 4, 5, 33 y 34, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas; y 1, 2 y 3, de la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas, se colige que el Estado debe promover la democracia participativa indígena, entendiéndose ésta como la obligación de adoptar políticas públicas y acciones de gobierno para promover el reconocimiento, goce, ejercicio y protección de los derechos de los indígenas, entre los que destacan el derecho a la participación política, a la igualdad en el acceso a las funciones públicas, intervenir en los asuntos públicos y en la toma de decisiones. **En ese sentido, dada la situación particular en que tradicionalmente se sitúan frente a los procesos electorales de carácter constitucional con participación preponderante de los partidos políticos, en donde las mayorías ordinariamente designan las fórmulas de candidaturas para los cargos de elección popular y las minorías, por su condición de desventaja, tienden a perder la posibilidad de ser propuestas y votadas ante la falta de mecanismos idóneos y eficaces que les permitan garantizar plenamente su derecho a ser votados; corresponde a los partidos políticos, como entes encargados de hacer posible el acceso de los ciudadanos al poder público, promover la participación de los indígenas en observancia de las disposiciones constitucionales y convencionales que los protegen.”**

(Énfasis añadido).

¹⁸ Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 77 y 78.

Es decir, por lo citado con antelación, se advierte que el sistema político mexicano, ha previsto como una opción de acceso al ejercicio del poder público, el de los partidos políticos, obligándolos incluso a observar ciertas condiciones en favor de los ciudadanos indígenas, como sucede en el presente caso.

Así también, resulta aplicable la Tesis LXXVII/2015¹⁹, sustentada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro y texto siguiente:

PRINCIPIO PRO PERSONA. LOS PARTIDOS POLÍTICOS ESTÁN OBLIGADOS A OBSERVARLO EN FAVOR DE MILITANTES INTEGRANTES DE COMUNIDADES INDÍGENAS. —- Los artículos 1º, 2º, 4º, 17, 35, fracción II, 41, 99 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 2, 5 y 8 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; 1, 3, 4, 5, 33 y 34, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas; 1, 2 y 3, de la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas, disponen el deber de los Estados de establecer medios de protección jurídicos ex profeso a favor de los pueblos y comunidades indígenas y de sus integrantes. **En tal sentido, el Estado mexicano tiene la obligación constitucional y convencional de adoptar las medidas protectoras que resulten necesarias y hacerlas extensivas a los partidos políticos, al tratarse de entidades de interés público, específicamente diseñadas para hacer posible el acceso de los ciudadanos al poder público, quienes deben considerar en sus procesos internos de selección y postulación de candidaturas a los diversos cargos de elección popular, las particulares condiciones de desigualdad de militantes integrantes de comunidades indígenas, a fin de no colocarlos en estado de indefensión al exigirles la satisfacción o cumplimiento de cargas o requisitos irracionales o desproporcionados; por lo que las reglas deben ser flexibles e interpretarse de la forma que les resulte más favorable, a efecto de que se garantice su derecho fundamental a ser votados.**

Énfasis añadido.

Lo anterior debido a que los partidos políticos, al tratarse de entidades de interés público, diseñadas para hacer posible el acceso de los

¹⁹ Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 105 y 106.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO
EXPEDIENTE: TET-JDC-336/2016

ciudadanos al poder público, están obligadas a considerar en sus procesos internos de selección y postulación de candidaturas a los diversos cargos de elección popular, las particulares condiciones de desigualdad de militantes integrantes de comunidades indígenas, a fin de no dejarlos en estado de indefensión al exigirles la satisfacción o cumplimiento de cargas o requisitos irracionales o desproporcionados; por lo que las reglas deben ser flexibles e interpretarse de la forma que les resulte más favorable, a efecto de que se garantice su derecho fundamental a ser votados.

Por lo anterior, no pasa inadvertido para este órgano jurisdiccional que el derecho a ser votado, se debe garantizar por los partidos políticos, observando las condiciones particulares de las personas indígenas, por lo que las cargas impuestas para su registro deben ser flexibles, considerando sus circunstancias de desigualdad y facilitándoles las condiciones para alcanzar sus pretensiones, como el acceder a un cargo de elección popular.

En este sentido, se debe garantizar una igualdad sustancial, pues la igualdad formal, en principio, no toma en consideración las circunstancias de hecho que aquejan a determinados sectores de la población y que los coloca en situación de desventaja frente al resto de los ciudadanos, o bien, en un obstáculo para quien es parte de una comunidad indígena y pretende ejercer sus derechos.

En este sentido, debe tenerse presente que el marco normativo constitucional y convencional en materia de derechos humanos, particularmente el atinente a tutelar los derechos de los pueblos y comunidades indígenas exige la igualdad material o sustantiva y no la formal.²⁰

²⁰ Criterio sustentado por la Sala Superior al resolver el Expediente SUP-JDC-0824/2015.

De ahí que el Estado, y en el caso, los partidos políticos, se encuentren obligados a la adopción de las medidas razonables y proporcionales que garanticen la remoción de obstáculos, ya sean formales o bien de hecho, que impidan el pleno ejercicio de los derechos político electorales de los ciudadanos que se autoadscriben como indígenas.

Es decir, que no puede estimarse que la observancia estricta de la norma jurídica, garantice el cumplimiento del principio de igualdad, sino que se debe tener presente la particular condición en que se sitúan las personas que pertenecen a una comunidad indígena.

Esto, porque la adopción de medidas momentáneas que tiendan a la protección efectiva de derechos respecto de los integrantes de grupos en situación de vulnerabilidad, por su especial naturaleza, están dirigidas a lograr la igualdad material, cuestión que tal como se puntualizó, no sólo es un fin constitucional sino una obligación en el ámbito internacional.

Lo anterior es así, porque existe el mandato emanado de la Constitución Federal, así como, de los diversos Tratados Internacionales vinculantes para México, que obliga a tutelar y proteger a los miembros de pueblos y comunidades indígenas.

Asimismo, porque atendiendo al principio de progresividad en la protección de derechos humanos, previsto en el artículo 1º constitucional, se advierte la obligación de las entidades públicas, de implementar medidas eficaces que garanticen avances reales en la tutela de esos derechos y detengan cualquier retroceso derivado de acciones contrarias a los logros alcanzados.

En esta lógica, es indispensable la existencia de acciones concretas previstas en leyes secundarias, como elemento condicionante para la



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO
EXPEDIENTE: TET-JDC-336/2016

adopción de medidas claras, inmediatas y específicas aplicadas a un caso concreto, que tiendan a proteger de forma efectiva los derechos humanos de un ciudadano integrante de una minoría, como lo son los pueblos y comunidades indígenas.

Por tanto, después de señalar la obligación del Estado para garantizar el derecho de ser votado, y de acceso a los cargos públicos representativos, de las personas que se autoadscriben como indígenas, se advierte la necesidad de que el Congreso del Estado de Tlaxcala, pueda legislar para garantizar los derechos político electorales de los indígenas, particularmente el derecho de acceso a los cargos públicos representativos como integrantes de ayuntamientos, considerando las circunstancias particulares de este sector de la población; de conformidad con el principio de igualdad sustantiva, y de lo dispuesto por la fracción II, del artículo 35, de la Constitución Federal.

Lo anterior, en ejercicio de libertad legislativa, y en aras de construir una igualdad sustantiva, para tutelar de manera efectiva los derechos político electorales de acceso a los cargos públicos representativos, de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas, observando lo dispuesto en los artículos 1º y 2º, de la Constitución Federal.

En el ejercicio de su facultad legislativa, si bien es cierto que se deberá considerar la libre autodeterminación de los partidos políticos, también lo es, que deberán de observarse los derechos fundamentales de los ciudadanos y, particularmente de las personas que tienen la calidad de indígenas, pues cuentan con una protección especial, tal y como se advierte del marco constitucional y convencional, citado con antelación.

Pues de no legislarse en la materia, es difícil que de forma efectiva, se materialicen los derechos político electorales de los indígenas, tal y

como lo refiere la Sala Superior, al resolver el expediente SUP-JDC-0824/2015, en los siguientes términos:

“De no ser así, la protección reconocida por la Constitución a dichas personas se diluye, en tanto que no es apta para que ejerzan en la realidad los derechos político-electorales de que son titulares, al reducirse la posibilidad real de acceso al cargo en cuestión.”

Aunado a lo anterior, resulta necesario enfatizar que es obligación de todos los órganos del Estado, implementar medidas idóneas y eficaces para lograr la debida participación de los integrantes de comunidades y pueblos indígenas, así como, acciones que contribuyan a superar la situación de vulnerabilidad en que históricamente se han situado.

b. El derecho de elegir representantes ante los ayuntamientos.

Como se advierte, la Constitución Federal, en el artículo 2º, Apartado A, fracción VII, reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

Asimismo, de las disposiciones transcritas, se desprende que el derecho a votar y ser votado, incluye la posibilidad para que las personas que tengan la calidad de indígenas, sean electas como representantes ante los ayuntamientos, de los municipios con población indígena.

En conclusión, del marco normativo constitucional anteriormente citado, se advierte sustancialmente lo siguiente:

- En el ámbito municipal, los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno. (artículo 2º, fracción III, de la Constitución Federal).



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO
EXPEDIENTE: TET-JDC-336/2016

- **Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos. (artículo 2º, Apartado A, fracción VII, de la Constitución Federal).**
- Son derechos de los ciudadanos, incluyendo a las personas que se ostenten con la calidad de indígenas, poder ser votados para los cargos de elección popular, solicitando su registro mediante los partidos políticos, así como, de manera independiente, (artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal).

Es decir, los derechos fundamentales de autoorganización y autodeterminación, así como la facultad para elegir a sus autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, conforme a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, tienen aplicación en el **ámbito municipal**, tratándose de pueblos y comunidades reconocidos como indígenas.

Aunado a lo anterior, el sistema constitucional, prevé su participación como candidatos indígenas, en un contexto diferente al municipal, sólo a través de partidos políticos y candidaturas independientes, ya que así fue acordado en el Pacto Federal, como un derecho para todos los ciudadanos mexicanos.

Ahora bien, para materializar los derechos político electorales de los indígenas, mismos que constituyen derechos humanos de base constitucional y configuración legal, se requiere para su ejercicio de una actuación reguladora de las Legislaturas de las entidades federativas, pues sólo así los ciudadanos, en particular los indígenas, podrán estar en posibilidad jurídica de conocer las modalidades, requisitos, derechos y obligaciones que conforman el contenido del derecho de los indígenas a la participación y representación política de conformidad con sus usos y costumbres.

En estas circunstancias, se considera que si las omisiones legislativas en materia electoral de facultades de ejercicio obligatorio, pueden conculcar derechos político electorales, esto trae como consecuencia, la necesaria intervención del órgano jurisdiccional encargado de garantizar que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente a los principios de constitucionalidad y de legalidad; concluir lo contrario dejaría a la sola voluntad del legislador, la determinación de la eficacia del mandato constitucional, relativo al ejercicio de un derecho fundamental de naturaleza político electoral.

En este caso se debe tener presente que los actores se duelen de una omisión legislativa relativa a que la Constitución Federal, dispone que en los municipios con población indígena se tiene el derecho de tener un representante ante los ayuntamientos, pues según su dicho, no existe disposición alguna que reglamente el mecanismo de cómo podría materializarse ese derecho.

Al respecto, debe de reconocerse que efectivamente mediante el Decreto de reforma a los artículos 1º, 2º, 4º, 18 y 115, de la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el catorce de agosto de dos mil uno, se estableció en el artículo 2º, apartado A, fracción VII, se estableció lo siguiente:

Artículo 2o.

[...]

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

[...]

VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

Énfasis añadido.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO
EXPEDIENTE: TET-JDC-336/2016

Además, en el citado Decreto de reformas constitucionales, en sus artículos transitorios se estableció textualmente, lo siguiente:

“TRANSITORIOS

Artículo Primero.- *El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.*

Artículo Segundo.- *Al entrar en vigor estas reformas, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas deberán realizar las adecuaciones a las leyes federales y constituciones locales que procedan y reglamenten lo aquí estipulado.*

Artículo Tercero.- *Para establecer la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales deberá tomarse en consideración, cuando sea factible, la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas, a fin de propiciar su participación política.*

Artículo Cuarto.- *El titular del Poder Ejecutivo Federal dispondrá que el texto íntegro de la exposición de motivos y del cuerpo normativo del presente decreto, se traduzca a las lenguas de los pueblos indígenas del país y ordenará su difusión en sus comunidades.”*



TRIBUNAL
ELECTORAL
DE TLAXCALA

Énfasis añadido.

Es por ello, que de la normativa constitucional transcrita, particularmente de lo dispuesto, por el artículo 2º, apartado A, segundo párrafo de la fracción VII, así como, del artículo Segundo Transitorio de la citada reforma, se advierte que el Poder Revisor Permanente de la Constitución Federal determinó, **que es deber de las Legislaturas de las entidades federativas, reconocer y regular estos derechos, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de las comunidades indígenas de conformidad con sus tradiciones y normas internas.**

En este orden de ideas, es conforme a derecho concluir que las legislaturas de los estados, incluyendo la del estado de Tlaxcala, tienen el deber jurídico constitucional de expedir las leyes o realizar las adecuaciones a las leyes respectivas, para garantizar los derechos de

participación y representación política, de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas, ante los respectivos ayuntamientos.

En consecuencia, después de identificar la disposición constitucional que ordena expedir la legislación local, en relación al derecho de elegir en los municipios con población indígena a representantes ante los ayuntamientos, lo conducente es realizar un análisis de la normatividad local, para determinar si en la legislación local, se advierte la omisión legislativa que aducen los actores.

3. Análisis de la legislación vigente en el estado de Tlaxcala, para determinar si existe la referida omisión legislativa, destacando el contexto de los pueblos indígenas en la entidad tlaxcalteca.

Ahora bien, a partir del contenido del artículo 2º, de la Constitución Federal, particularmente del Apartado A, fracción VII; se arriba a la conclusión de que el legislador del estado de Tlaxcala, está obligado a reconocer y regular el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y autonomía para elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos para fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

Asimismo, la respectiva Legislatura del estado de Tlaxcala, está obligada a establecer los medios a través de los cuales permita el acceso real y efectivo, de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas, interesados en participar como representantes ante sus respectivos Ayuntamientos.

En este mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha sustentado que el derecho de acceso a los cargos públicos, en este caso como representantes ante el ayuntamiento, implica que el Estado genere condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO
EXPEDIENTE: TET-JDC-336/2016

políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación.²¹

Por lo tanto, con el propósito de determinar si el Congreso del Estado de Tlaxcala, incurrió o no en una omisión legislativa, se procede al análisis del contexto geográfico y poblacional de las comunidades y pueblos indígenas, en el estado de Tlaxcala, así como, de la respectiva legislación local en la materia, para determinar si las disposiciones normativas vigentes, corresponden con la finalidad prevista en el artículo 2º, fracción VII, de la Constitución Federal, relativa al derecho de elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

a. Contexto de los pueblos indígenas en el estado de Tlaxcala.

Al respecto debe señalarse que la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, presentó “El Catálogo de Localidades Indígenas 2010”²², mismo que está integrado por un total de 64,172 localidades, que se encuentran clasificadas de acuerdo a criterios de concentración de población indígena en cada una de ellas, agrupándose de la siguiente manera:

- 34,263 localidades con una proporción de población indígena mayor o igual a 40% de su población total.
- 2,118 localidades con una densidad de población de menos del 40% de población indígena y más de 150 indígenas, se consideran localidades de Interés.
- 27,791 localidades con menos de 40% de PI y menos de 150 indígenas entre su población total.

En consecuencia, de la información anterior se observa que se consideran localidades indígenas, aquellas en que su población

²¹ Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela, Sentencia de 30 de junio de 2008, párrafo 139; y Caso YATAMA Vs. Nicaragua. Sentencia de 23 de junio de 2005, párr. 195.

²² Consultable en la página electrónica: <http://www.cdi.gob.mx/localidades2010-gobmx/index.html>

indígena, es igual o mayor al 40% de la población total; localidades de interés, aquellas en que su densidad de población indígena es menor al 40% del total de la población y mayor a 150.

Ahora bien, para identificar la presencia de población indígena en los municipios a que dicen pertenecer los actores, mismos que son: Apizaco, Hueyotlipan, Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, Nanacamilpa de Mariano Arista, y Tlaxcala, todos pertenecientes al estado de Tlaxcala; se acude a la información prevista en el Catálogo de Localidades Indígenas 2010, en la que se aprecian las siguientes localidades con presencia indígena²³:

MUNICIPIO		LOCALIDAD		POBLACIÓN		
Nombre	Clave	Nombre	Total	Indígena	%	
Apizaco	0001	CIUDAD DE APIZACO	49,506	1,054	2.12	
Apizaco	0002	CERRITO DE GUADALUPE	2,428	44	1.81	
Apizaco	0003	GUADALUPE TEXCALAC	1,188	11	0.92	
Apizaco	0005	JOSÉ MARÍA MORELOS	1,096	2	0.18	
Apizaco	0006	COLONIA SAN ISIDRO	2,419	25	1.03	
Apizaco	0007	SAN LUIS APIZAQUITO	6,099	107	1.75	
Apizaco	0009	SANTA ANITA HUILOAC	7,183	173	2.40	
Apizaco	0010	SANTA MARÍA TEXCALAC	6,279	65	1.03	
Apizaco	0021	SAN JOSÉ TETEL (LA QUEBRADORA)	67	3	4.47	
Apizaco	0022	FRANCISCO MORENO MORALES	17	1	5.88	
Apizaco	0030	FRACCIONAMIENTO JARDINES DE SAN FRANCISCO	84	8	9.52	
Apizaco	0031	CUARTA SECCIÓN	11	2	18.18	
Apizaco	0033	PRIMERA SECCIÓN	14	5	35.7	

MUNICIPIO		LOCALIDAD		POBLACIÓN		
Nombre	Clave	Nombre	Total	Indígena	%	
Hueyotlipan	0001	HUEYOTLIPAN	4,911	39	0.79	
Hueyotlipan	0005	IGNACIO ZARAGOZA	1,512	3	0.19	
Hueyotlipan	0008	COLONIA ADOLFO LÓPEZ MATEOS	874	3	0.34	
Hueyotlipan	0017	SAN LORENZO TECHALOTE	340	5	1.47	
Hueyotlipan	0020	SAN SIMEÓN XIPETZINCO	2,898	6	0.20	
Hueyotlipan	0035	NCP SAN ANTONIO TECHALOTE	371	1	0.26	

MUNICIPIO		LOCALIDAD		POBLACIÓN		
Nombre	Clave	Nombre	Total	Indígena	%	
Ixtacuixtla	0001	VILLA MARIANO MATAMOROS	6,527	97	1.48	
Ixtacuixtla	0002	ALPOTZONGA DE LIRA Y ORTEGA	961	1	0.10	
Ixtacuixtla	0003	SAN ANTONIO ATOTONILCO	4,162	27	0.64	

²³ Dato obtenido de <http://www.cdi.gob.mx/localidades2010-gobmx/index.html>



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO
EXPEDIENTE: TET-JDC-336/2016

Ixtacuixtla	0005	LA CARIDAD CUAXONACAYO	320	4	1.25
Ixtacuixtla	0007	ESPÍRITU SANTO	640	7	1.09
Ixtacuixtla	0019	SAN ANTONIO TECÓAC	875	8	0.91
Ixtacuixtla	0020	SAN ANTONIO TIZOSTOC	1,977	41	2.07
Ixtacuixtla	0022	SAN DIEGO XOCOYUCAN	3,628	31	0.85
Ixtacuixtla	0030	SANTA CRUZ EL PORVENIR	1,368	16	1.16
Ixtacuixtla	0031	SANTA INÉS TECUEXCOMAC	3,041	54	1.77
Ixtacuixtla	0032	SANTA JUSTINA ECATEPEC	4,616	54	1-16
Ixtacuixtla	0034	SANTA ROSA DE LIMA	379	5	1.31
Ixtacuixtla	0036	LA SOLEDAD	210	9	4.28
Ixtacuixtla	0038	LA TRINIDAD TENEXYECAC	2,863	47	1.64
Ixtacuixtla	0045	SAN JOSÉ ESCANDONA	46	5	10.86
Ixtacuixtla	0070	SAN RAFAEL (RANCHO)	26	3	11.53
Ixtacuixtla	0082	GILDARDO RAMÍREZ GONZÁLEZ	3	1	33-33
Ixtacuixtla	0161	EL RANCHITO	11	3	27.27

MUNICIPIO		LOCALIDAD	POBLACIÓN		
Nombre	Clave	Nombre	Total	Indígena	%
Nanacamilpa	0001	CIUDAD DE NANACAMILPA	12,177	107	0.87
Nanacamilpa	0004	DOMINGO ARENAS (LA CALERA)	539	7	1.29
Nanacamilpa	0005	FRANCISCO I. MADERO	1,265	11	0.86
Nanacamilpa	0008	MIGUEL LIRA Y ORTEGA	697	4	0.57
Nanacamilpa	0045	LOS DELGADILLO	9	1	11.11

MUNICIPIO		LOCALIDAD	POBLACIÓN		
Nombre	Clave	Nombre	Total	Indígena	%
Tlaxcala	0001	TLAXCALA DE XICOHTÉNCATL	14,692	554	3.77
Tlaxcala	0008	OCOTLÁN	22,248	885	3.97
Tlaxcala	0009	SAN BUENAVENTURA ATEMPAN	2,068	56	2.70
Tlaxcala	0010	SAN DIEGO METEPEC	3,349	96	2.86
Tlaxcala	0011	SAN ESTEBAN TIZATLÁN	6,114	116	1.89
Tlaxcala	0012	SAN GABRIEL CUAUHTLA	7,912	371	4.68
Tlaxcala	0013	SAN HIPÓLITO CHIMALPA	2,538	75	2.95
Tlaxcala	0014	SAN LUCAS CUAUHTELULPAN	4,926	129	2.61
Tlaxcala	0015	SAN SEBASTIÁN ATLAHAPA	5,086	174	3.42
Tlaxcala	0016	SANTA MARÍA ACUITLAPILCO	13,386	479	3.57
Tlaxcala	0017	SANTA MARÍA IXTULCO	5,293	147	2.77
Tlaxcala	0018	LA TRINIDAD TEPEHITEC	2,157	98	4.54
Tlaxcala	0027	RANCHO CRUZ BLANCA (SAN ISIDRO)	6	5	83.33

De conformidad con lo anterior, se advierte que en dichos municipios existe población dispersa indígena, reconocida en las localidades que se han citado con antelación.

Asimismo, con los datos proporcionados por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, se puede determinar el porcentaje total de la población indígena en cada municipio al que pertenecen los actores, como se muestra a continuación:

MUNICIPIO	POBLACIÓN			
	Nombre	Total	Indígena	%
Apizaco		76,492	1,500	1.96
Hueyotlipan		13,879	57	0.41
Ixtacuixtla de Mariano Matamoros		35,162	413	1.17
Nanacamilpa de Mariano Arista		16,640	130	0.78
Tlaxcala		89,795	3,185	3.54

Por tanto, se concluye que en cada uno de los municipios referidos, existe la presencia de población indígena, de conformidad con los datos obtenidos del Catálogo de Localidades Indígenas 2010, que emitió la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

En este mismo sentido, para los efectos de la presente resolución, se considera oportuno mencionar cuál es el porcentaje de población indígena que radica en cada uno de los sesenta municipios que integran el estado de Tlaxcala, para identificar la presencia de población indígena por municipio, toda vez que el artículo 2o, fracción VII, de la Constitución Federal, establece que en los municipios con población indígena se tiene el derecho de elegir, representantes ante los ayuntamientos.

Es por ello, que considerando los datos poblacionales generados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, a partir del Censo General de Población dos mil diez, y el multicitado Catálogo de Localidades Indígenas 2010, se presenta el porcentaje de población indígena por cada uno de los municipios que integran el estado de Tlaxcala, como se presenta en la siguiente tabla:

MUNICIPIO		POBLACIÓN		
No.	Nombre	Total	Indígena	%
1	Acuamanala de Miguel Hidalgo	5,711	507	8.88
2	Amaxac de Guerrero	9,875	538	5.45



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO
EXPEDIENTE: TET-JDC-336/2016

3	Apetatitlán de Antonio Carvajal	13,361	516	3.86
4	Apizaco	76,492	1,500	1.96
5	Atlangatepec	6,018	81	1.35
6	Atlix	15,935	65	0.41
7	Benito Juárez	5,687	12	0.21
8	Calpulalpan	44,807	414	0.92
9	Chiautempan	66,149	5,185	7.84
10	Contla de Juan Cuamatzi	35,084	12,814	36.52
11	Cuapixtla	13,671	55	0.4
12	Cuaxomulco	5,066	128	2.53
13	El Carmen Tequexquiltla	15,368	217	1.41
14	Emiliano Zapata	4,146	10	0.24
15	Españita	8,399	104	1.24
16	Huamantla	84,979	833	0.98
17	Hueyotlipan	13,879	57	0.41
18	Ixtacuixtla de Mariano Matamoros	35,162	413	1.17
19	Ixtenco	6,791	1,135	16.71
20	La Magdalena Tlaltelulco	16,834	1,630	9.68
21	Lázaro Cárdenas	2,769	7	0.25
22	Mazatecochco de José María Morelos	9,740	2,402	24.66
23	Muñoz de Domingo Arenas	4,285	17	0.4
24	Nanacamilpa de Mariano Arista	16,640	130	0.78
25	Nativitas	23,621	230	0.97
26	Panotla	25,128	717	2.85
27	Papalotla de Xicohténcatl	26,997	1,653	6.12
28	San Damián Texóloc	5,064	35	0.69
29	San Francisco Tetlanohcan	9,880	3,590	36.34
30	San Jerónimo Zacualpan	3,581	48	1.34
31	San José Teacalco	5,660	200	3.53
32	San Juan Huactzinco	6,821	237	3.47
33	San Lorenzo Axocomanitla	5,045	71	1.41
34	San Lucas Tecopilco	2,833	22	0.78
35	San Pablo del Monte	67,615	21,201	30.45
36	Sanctórum de Lázaro Cárdenas	8,474	89	1.05
37	Santa Ana Nopalucan	6,857	167	2.44
38	Santa Apolonia Teacalco	4,349	44	1.01
39	Santa Catarina Ayometla	7,992	429	5.37
40	Santa Cruz Quilehtla	6,296	104	11.18
41	Santa Cruz Tlaxcala	17,968	1,526	8.49
42	Santa Isabel Xiloxotla	4,436	195	4.4
43	Tenancingo	11,763	1,813	15.41
44	Teolochoico	21,671	2,540	11.72
45	Tepetitla de Lardizábal	18,725	304	1.62
46	Tepeyanco	11,048	398	3.6
47	Terrenate	13,775	227	1.65
48	Tetla de la Solidaridad	28,760	454	1.58
49	Tetlatlahuca	12,410	95	0.77
50	Tlaxcala	89,795	3,185	3.55
51	Tlaxco	39,939	276	0.69
52	Tocatlán	5,589	59	1.06
53	Totolac	20,625	846	4.1
54	Tzompantepec	14,611	331	2.27
55	Xaloztoc	21,769	316	1.45

56	Xaltocan	9,767	105	1.07
57	Xicohtzinco	12,255	227	1.85
58	Yauhquemehcan	33,081	556	1.68
59	Zacatelco	38,654	494	1.28
60	Ziltlaltépec de Trinidad Sánchez Santos	8,224	116	1.41
TOTAL		1,169,936	72,270	6.18

En virtud de lo anterior, se advierte que en cada uno de los municipios que integran al estado de Tlaxcala, se tiene presencia de población indígena; sin embargo, también es preciso señalar que conforme al parámetro establecido por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, quien estableció un umbral mínimo de cuarenta por ciento (40%) de población indígena para determinar que un municipio debe ser considerado en la categoría de indígena, se concluye que ninguno de los municipios del estado de Tlaxcala, cumple con el parámetro establecido.

Lo anterior, debido a que ningún municipio se ubica por encima del umbral del cuarenta por ciento (40%), no obstante lo anterior, esto no es óbice para reconocer que en cada uno de los sesenta municipios del estado de Tlaxcala, se tienen presencia de población indígena, como se observa en la tabla anterior.

b. Análisis de la legislación en materia de participación y representación política de la población indígena en el estado de Tlaxcala.

Después de haber identificado que en los municipios del estado de Tlaxcala, se tiene la presencia de población indígena, lo conducente es analizar si en la legislación local se encuentra prevista la regulación de los derechos de participación y representación política de los integrantes de las comunidades y pueblos indígenas, con el propósito de determinar si existe o no una omisión legislativa inconstitucional, respecto del artículo 2º, fracción VII, de la Constitución Federal.

La Constitución Local, establece en el artículo 1, su composición pluricultural en los siguientes términos:



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO
EXPEDIENTE: TET-JDC-336/2016

*“Tiene el Estado de Tlaxcala una **composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos náhuatl y otomí**, por lo que se reconocen 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. **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.²⁴*

Sólo se reconocerá como limitante a lo anteriormente establecido, el menoscabo a los derechos humanos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los reconocidos en la presente Constitución.

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.”

Énfasis añadido.

Asimismo, el artículo 54, fracción LII, de la Constitución Local, se señalan las facultades del Congreso del Estado, entre ellas la de legislar en materia de derechos y cultura indígena, en los términos siguientes:

*“LII. **Legislar, entre otras materias, en el ámbito de su competencia, sobre educación, seguridad y salud pública, asentamientos humanos, derechos y cultura indígenas, aprovechamiento de recursos naturales, fomento agropecuario y forestal, pesquero, industrial, turístico, comercial y minero;**”*

Énfasis añadido.

Por lo anterior, en ejercicio de la referida atribución constitucional, el Congreso del Estado de Tlaxcala aprobó la Ley de Protección, Fomento y Desarrollo a la Cultura Indígena para el Estado de Tlaxcala, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala, el siete de abril de dos mil seis.

²⁴ Párrafo adicionado mediante Decreto No. 11, publicado en el “Periódico Oficial del gobierno del Estado de Tlaxcala, el uno de agosto de dos mil ocho.

En el artículo 2, de la citada Ley, se estableció que garantiza el derecho a la libre determinación de las comunidades y pueblos indígenas; asimismo, el artículo 5, señala que además de los derechos que otorgan las constituciones tanto federal como local, en el Estado toda persona indígena gozará de los derechos consignados en la referida Ley.

En este sentido, el artículo 8, de la citada Ley, establece como principios rectores para proteger los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, entre otros, los siguientes:

- La igualdad, quedando prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidades, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto la anulación o menoscabo de sus derechos y libertades;
- La no discriminación, fomentando la construcción de una sociedad tlaxcalteca incluyente, plural, tolerante y respetuosa de la diferencia y el diálogo intercultural;
- El respeto hacia sus formas de gobierno y sistemas normativos como aspecto primordial de su identidad y desarrollo;
- La autonomía y libre determinación para establecer sus formas de gobierno interno, el desarrollo de su cultura y sus normas de convivencia social;
- La tutela plena e igualitaria de sus derechos fundamentales.

Ahora bien, de manera específica, los artículos 10, fracciones XI y XII; así como 16 Bis, fracciones I, II y V de la Ley referida, establecen, para los distintos órdenes de gobierno, las obligaciones siguientes:

- El titular del Ejecutivo estatal tiene el deber de garantizar el derecho de participación política de las personas indígenas, **al reconocer y respetar a las autoridades o representantes comunitarios que sean elegidos por cada comunidad**



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO
EXPEDIENTE: TET-JDC-336/2016

indígena de acuerdo a sus usos y costumbres, así como el pleno ejercicio de los derechos reconocidos a su favor.

- El poder legislativo tiene la obligación de reconocer y respetar el ejercicio de la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, garantizando el pleno ejercicio de los derechos que la Ley reconoce a favor de las personas indígenas y **contribuyendo a su participación de acuerdo con sus usos y costumbres**.

Aunado a lo anterior, la citada Ley, contiene un Capítulo III, denominado de los Ayuntamientos, en el que se encuentra previsto lo siguiente:

Artículo 17. *Son atribuciones y obligaciones de los Ayuntamientos:*

(...)

IV. *Reconocer y promover la participación de las autoridades y representantes comunitarios indígenas que hayan sido designadas por usos y costumbres, así como de los consejos indígenas en la toma de decisiones municipales.*

Artículo 18. *Los ayuntamientos, que en su jurisdicción territorial habiten personas indígenas deberán crear una Comisión de Asuntos Indígenas en los términos que señale la legislación aplicable, presidida por un indígena elegido por los propios pueblos y comunidades indígenas conforme a su disponibilidad presupuestal.*

Finalmente, la Ley de Protección, Fomento y Desarrollo a la cultura Indígena para el Estado de Tlaxcala, en el título cuarto, denominado Reconocimiento a sus formas de gobierno, se estableció lo siguiente:

**“TÍTULO CUARTO
RECONOCIMIENTO A SUS FORMAS DE GOBIERNO**

**Capítulo Único
De los Usos y Costumbres para la Elección de sus Autoridades**

Artículo 31. *Los procedimientos empleados y la asignación o nombramiento de sus representantes y autoridades hechos por las comunidades indígenas; se harán dentro de un marco que respete el pacto federal, la soberanía del Estado y los principios generales de las constituciones federal y local.*

Artículo 32. El titular del Ejecutivo del Estado, sus dependencias, entidades y organismos auxiliares, los poderes Legislativo y Judicial y los ayuntamientos, respetarán y reconocerán la asignación de las autoridades, representantes o gobierno interno, que por sus procedimientos, prácticas tradicionales o usos y costumbres, hagan los pueblos indígenas.

Artículo 33. El titular del Ejecutivo del Estado y los ayuntamientos fomentarán y garantizarán que las comunidades indígenas elijan mediante sus procedimientos, tradiciones o usos y costumbres a sus autoridades, representantes o gobierno interno.

Artículo 34. Los gobiernos estatal y municipal garantizarán la participación de la mujer indígena en condiciones de equidad frente a los varones, al momento de elegir a sus autoridades, representantes o gobierno interno.

Artículo 35. La autoridad competente, para observación y vigilancia del desarrollo de los procesos que por usos y costumbres hagan los pueblos indígenas respecto de la elección o nombramiento de sus autoridades internas, será el Instituto Electoral de Tlaxcala.”

Como se puede apreciar, en la legislación del Estado de Tlaxcala, en el Capítulo III, intitulado “De los ayuntamientos”, en particular, en el artículo 17, fracción IV, de la Ley de Protección, Fomento y Desarrollo a la cultura Indígena para el Estado de Tlaxcala, se advierte que sí, se encuentra prevista la obligación para los Ayuntamientos, de reconocer a los representantes comunitarios indígenas que hayan sido designados por usos y costumbres, así como de los consejos indígenas en la toma de decisiones municipales.

Incluso, la referida Ley, establece que en los ayuntamientos, que en su jurisdicción territorial habiten personas indígenas, se deberá crear una Comisión de Asuntos Indígenas, la cual será presidida por un indígena elegido por los propios pueblos y comunidades indígenas.

Aunado a lo anterior, también es preciso señalar que en la citada Ley, se encuentra un Título Cuarto, denominado “Reconocimiento a sus formas de gobierno”, relativo a los usos y costumbres para la elección de sus autoridades, que tiene por objeto garantizar que las comunidades indígenas elijan, mediante procedimientos, tradiciones o usos y costumbres a las autoridades, representantes o gobierno interno;



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO
EXPEDIENTE: TET-JDC-336/2016

asimismo, señala que la autoridad competente, para observación y vigilancia del desarrollo de los procesos que por usos y costumbres hagan los pueblos indígenas respecto de la elección de sus autoridades internas, será el Instituto Electoral de Tlaxcala, haciendo la precisión que la autoridad administrativa electoral local, actualmente se denomina Instituto Tlaxcalteca de Elecciones.

Por tanto, no se actualiza de forma absoluta la omisión legislativa que refieren los actores, por lo que dicha omisión sólo es relativa, pues si bien es cierto que la Ley de Protección, Fomento y Desarrollo a la Cultura Indígena para el Estado de Tlaxcala, tiene previstas las disposiciones normativas anteriormente citadas, también lo es que, con las mismas no se garantiza un acceso real y efectivo, al derecho de elegir representantes ante los ayuntamientos con población indígena, tutelado el Apartado A, fracción VII, del artículo 2º, de la Constitución Federal.

Lo anterior es así, pues resulta evidente que en dicha Ley se omitió entre otros supuestos, el cómo pueden acceder los indígenas a los derechos de participación y representación política, cuáles son las etapas del proceso electoral atinente a las prácticas tradicionales o usos y costumbres de las respectivas poblaciones indígenas, precisar con certeza los requisitos que deberán cumplir las personas que deseen ser representantes de la población indígena, determinar cuáles son los procedimientos que deberán emplearse para elegir a los representantes de las poblaciones indígenas, cómo determinar las poblaciones indígenas susceptibles de elección de representantes, cómo fomentar y garantizar que en los municipios con población indígena efectivamente se elija a sus representantes, cómo se llevará por parte de la autoridad administrativa electoral, la vigilancia y el desarrollo de la elección de las autoridades indígenas, entre otros supuestos..

Es decir, se requiere establecer con mayor precisión los parámetros y requisitos para hacer efectivo el derecho de elegir, en los municipios con población indígena, a los representantes ante los ayuntamientos, así como, señalar las atribuciones correspondientes a la autoridad administrativa electoral local.

En consecuencia, este órgano jurisdiccional estima que resulta **fundado** el agravio hecho valer por los actores, en virtud de que es necesario establecer un mecanismo que realmente resulte efectivo para garantizar y proteger el derecho de las personas indígenas **de acceder, de acuerdo con sus usos y costumbres, a la representación de sus poblaciones ante los ayuntamientos, pues de lo contrario se vulnera con ello el mandato constitucional de fortalecer la participación y representación política de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas del estado de Tlaxcala.**

NOVENO. Declaración de la omisión legislativa relativa.

Como se observa, del contenido de los artículos constitucionales antes referidos, se reconoce el derecho de las personas que se ostenten con la calidad de indígenas, de acceder a los cargos públicos representativos en condiciones de igualdad sustantiva; asimismo, se reconoce el derecho de elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

Sin embargo, es un hecho generalmente aceptado, que históricamente los indígenas se han colocado en situación de desventaja para el ejercicio de sus derechos político-electorales, en relación con el resto de la población.

Esta circunstancia, se presenta de manera particular en cuanto al ejercicio del voto pasivo y, por tanto, respecto del acceso al desempeño del poder público de los integrantes de las comunidades y pueblos indígenas. Por ello, la reforma en materia de derechos indígenas, introducida al régimen constitucional mexicano mediante el decreto



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO
EXPEDIENTE: TET-JDC-336/2016

publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de agosto de dos mil uno, buscó erradicar las prácticas discriminatorias con relación a la participación política de los miembros de estos grupos, con el objetivo de eliminar la brecha de desigualdad que guardan frente al resto de la población.

En ese orden de ideas, las nociones de igualdad y no discriminación se consideran conceptos con la misma esencia, que lo mismo pueden ser interpretados como principios que como derechos. Como principios, se configuran como sustento de todo Estado democrático; en tanto que como derechos fundamentales, tienen asidero en el bloque de regularidad vigente y deben ser protegidos y garantizados favoreciéndolos sobre otros derechos.

Por tanto, el respeto a la igualdad y no discriminación, en el presente caso, conlleva la aceptación de quienes se auto-adscriben en una condición indígena, así como de sus usos y costumbres, las cuales sin duda implican una visión particular; no obstante, dicha visión no debe percibirse de manera negativa, sino convertirse en un aliciente para asumir acciones o medidas tendentes a subsanar las condiciones que han generado la desigualdad entre aquéllos y el resto de la población, así como sus consecuencias negativas.

Lo anterior, en el entendido de que la situación de desigualdad no deriva de la auto-asumida condición indígena, sino del trato que han recibido las personas pertenecientes a este grupo de la población históricamente discriminado, lo que justifica la implementación de medidas compensatorias para contrarrestar su desventaja social.

Entonces, para lograr la pretendida igualdad de este grupo de la población históricamente desfavorecido, debe comenzarse por remover los obstáculos que generan cualquier tipo de discriminación, pues la

igualdad sustancial implica que cualquier persona, indígena o no, sea considerada de la misma forma ante la ley.

En consecuencia, para alcanzar la igualdad sustancial, resulta indispensable prever medidas compensatorias aptas y eficaces para asegurar la igualdad material o sustancial a favor de los integrantes de las comunidades y pueblos indígenas, tendentes a conseguir el objetivo cierto de una igualdad entre aquéllos y el resto de la población.

Por lo anterior, resulta necesario señalar que para promover realmente una democracia participativa indígena, el Congreso del Estado de Tlaxcala, podrá expedir las disposiciones normativas que garanticen el derecho de los indígenas a la participación política, a la intervención en los asuntos públicos y en la toma de decisiones, particularmente en los Municipios; así como, a elegir representantes ante los ayuntamientos.

Al respecto, el Congreso del Estado de Tlaxcala, también podrá observar el contenido de la tesis XLI/2015²⁵, sustentada por la Sala Superior, de rubro: **“DEMOCRACIA PARTICIPATIVA INDÍGENA. ES OBLIGACIÓN DEL ESTADO Y DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS PROMOVERLA”**.

Por tanto, es necesario que el legislador tlaxcalteca, considerando la situación particular de las personas que se ostentan como indígenas, implemente en la legislación atinente a los partidos políticos, los mecanismos idóneos y eficaces que garanticen plenamente el derecho de los indígenas, a ser votados en los procesos electorales de carácter constitucional, particularmente en el ámbito municipal.

En este mismo sentido, reconociendo que otra forma de acceder al poder público, es mediante las candidaturas independientes, también se advierte la necesidad de que en lo conducente, el Congreso del Estado de Tlaxcala, analice en el contexto de las circunstancias propias de las

²⁵ Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 77 y 78.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO
EXPEDIENTE: TET-JDC-336/2016

personas indígenas, las condiciones y requisitos legales que deberán cumplir para hacer realmente efectivo el derecho de los indígenas a contender como candidatos independientes en las elecciones constitucionales.

Ahora bien, en relación al agravio relacionado con la omisión legislativa que aducen los actores, este órgano jurisdiccional, considera que en la legislación local, se omitió establecer un sistema integral que incluya mecanismos que faciliten y permitan el acceso real y efectivo de personas integrantes de los pueblos y comunidades indígenas en esta entidad federativa, a los cargos públicos representativos, así como, elegir representantes ante los ayuntamientos. .

En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha señalado que la consecuencia de la exclusión de mecanismos para potencializar la postulación de candidaturas indígenas, afecta profundamente a los miembros de las comunidades y pueblos indígenas, al no contar con mecanismos reales que les permitan competir por un cargo de representación popular.

Por lo anterior, el Congreso del Estado de Tlaxcala, tiene la posibilidad de adecuar la legislación local, de manera que sea congruente con lo previsto en la Constitución Federal, así como con la legislación federal ordinaria en materia de derechos político electorales de las personas integrantes de los pueblos y comunidades indígenas, en particular, el acceso a los cargos públicos, así como, nombrar representantes ante los ayuntamientos.

Sólo, a mayor abundamiento, cabe señalar que el ejercicio del derecho constitucional del ciudadano, de ser votado, en el caso particular como candidato indígena a un cargo de representación popular, entre ellos como representantes ante los ayuntamientos, requiere ser regulado en

la normativa ordinaria que al efecto emita el Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala, la cual se debe ajustar a las bases previstas en el marco constitucional y convencional, respetando cabalmente el contenido esencial del vigente sistema jurídico-político, armonizándolo con otros derechos fundamentales y salvaguardando los principios, valores y fines constitucionales involucrados, como pueden ser, la democracia representativa y los principios de certeza, objetividad, imparcialidad, legalidad, equidad, igualdad y competitividad, que deben regir el ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones y el ejercicio del derecho de los ciudadanos de participar en las elecciones populares, ya sea como electores o como candidatos a los cargos de representación popular.

En por ello, que para lograr la pretendida igualdad de este grupo de la población históricamente desfavorecido, el legislador podrá establecer, por vía legislativa, mecanismos de participación y políticas públicas encaminadas a remover los obstáculos que generan cualquier tipo de discriminación.

En consecuencia, al ser fundado el concepto de agravio planteado por los actores, resulta necesario que el Congreso del Estado de Tlaxcala, considere lo antes expuesto a efecto de legislar para garantizar un sistema integral de participación de las personas indígenas de esta entidad federativa, ya sea como representantes ante los ayuntamientos o como candidatos a los diferentes cargos de elección popular, de conformidad con las circunstancias propias de las personas indígenas, así como, de sus tradiciones y normas internas.

Incluyendo mecanismos flexibles para acreditar, por una parte, la representación política en el ámbito territorial por el que desean contender, y por otra, el cumplimiento de los requisitos establecidos en la legislación electoral vigente, implementando mecanismos que sean acordes con los usos y costumbres que rigen en los pueblos y comunidades indígenas.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO
EXPEDIENTE: TET-JDC-336/2016

Por tanto, este Tribunal declara que en la legislación del Estado de Tlaxcala, se advierte una **omisión legislativa relativa, respecto de los mecanismos de acceso a los cargos públicos, así como para elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.**

En este sentido, atendiendo al principio de división de poderes, lo procedente conforme a derecho, es dar vista al Congreso del Estado de Tlaxcala, para que en el marco de sus atribuciones legislativas, garantice mediante los sistemas de partidos políticos y candidaturas independientes, **el acceso real y efectivo de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas a los cargos públicos representativos** en el Estado de Tlaxcala, así como, establecer mecanismos por los cuáles se materialice realmente, el derecho para elegir en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

Lo anterior, considerando que el Congreso del Estado de Tlaxcala, tiene libertad de configuración legislativa para establecer las medidas más adecuadas de acuerdo a las particularidades y contexto de la población indígena de esta entidad federativa.

Asimismo, es preciso señalar que para legislar en la materia, se deberá realizar una consulta a los pueblos y comunidades indígenas, de conformidad con lo sustentado por la Suprema Corte, al resolver la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015.

Al respecto, es preciso señalar que en el marco normativo local, se advierte la existencia de la legislación que regula la Consulta Popular en la entidad, siendo la Ley de Consulta Ciudadana para el Estado de Tlaxcala, en la cual se encuentra previsto lo siguiente:

“Artículo 33. Durante el periodo de campañas electorales y hasta la conclusión del proceso electoral respectivo, no se podrá celebrar consulta popular alguna.”

Asimismo, el artículo 112, de la Ley Electoral, dispone que el proceso electoral ordinario concluirá con la declaratoria de validez que realicen los órganos del Instituto o con **la última resolución que emitan los órganos jurisdiccionales relativa a los medios de impugnación interpuestos.**

Por lo anterior, atendiendo a las disposiciones citadas, se concede al Congreso del Estado de Tlaxcala, un plazo de seis meses, a partir de la conclusión del proceso electoral 2015-2016, para el Estado de Tlaxcala; para que expida las disposiciones normativas cuya omisión legislativa ha sido declarada en la presente resolución.

Considerando que, para llevar a cabo la consulta a los pueblos y comunidades indígenas, deberá observarse lo dispuesto en la citada Ley de Consulta Ciudadana para el Estado de Tlaxcala, pues se trata de la legislación secundaria que regula en el ámbito local, el procedimiento relativo a la Consulta Popular; en consecuencia, se estima razonable que dentro del término de **los primeros tres meses del plazo de seis meses** que se ha concedido al Congreso del Estado de Tlaxcala, se realice la Consulta prevista por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumulados, misma que se deberá realizar cuando se pretenda legislar en la materia de derechos de los pueblos y comunidades indígenas, tal y como acontece en el caso concreto.

Así también, considerando que el juicio de protección de los derechos político electorales del ciudadano, no tiene previsto un término dentro del cual se expidan las normas jurídicas en caso de verificarse la respectiva omisión legislativa, se estima conveniente aplicar por



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO
EXPEDIENTE: TET-JDC-336/2016

analogía al caso particular, lo dispuesto en la fracción VI, del artículo 81, de la Constitución Local, que dispone conceder a la autoridad responsable de una omisión legislativa, un término que no exceda de tres meses para expedir la norma jurídica solicitada.

Por tanto, el Congreso del Estado de Tlaxcala, deberá expedir las disposiciones jurídicas atinentes cuya omisión legislativa ha sido materia de esta resolución, dentro del término de los tres meses posteriores a que tenga verificativo la referida Consulta Popular; sin exceder el plazo de seis meses concedido a partir de la conclusión del proceso electoral 2015-2016, para el Estado de Tlaxcala.

Finalmente, dentro de las veinticuatro horas siguientes a que se dé cumplimiento a lo ordenado en esta ejecutoria, la Legislatura responsable deberá rendir el informe respectivo a este Tribunal.

DÉCIMO. Actuación del ITE respecto al tratamiento de la solicitud realizada por un miembro de la comunidad indígena.

A pesar de haber transcurrido la etapa del proceso electoral en la cual podía satisfacerse la pretensión de los impugnantes de ser registrados como candidatos, no pasa desapercibido por este Tribunal, que el tratamiento que dio el Instituto a la mencionada solicitud, aunque se hace con apego a la literalidad de la ley, no fue realizada con apego a la nueva concepción del principio de igualdad cuando se trata de grupos sociales en condiciones asimétricas respecto de la mayoría.

En efecto, tal y como lo resolvió la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dentro del expediente SUP-JDC-585/2015, el Estado debe generar mecanismos efectivos que permitan a los miembros de la comunidades indígenas una

igualdad material respecto a la población general que les facilite ejercer sus derechos fundamentales sin cortapisas.

En ese sentido, en los últimos años ha permeado la idea del derecho humano de igualdad con una perspectiva social, es decir, tomando en cuenta las diferencias entre los miembros de los grupos sociales, para en el caso de que tales distinciones resulten sustanciales y relevantes, colocando en un estado de desigualdad a las personas que le impidan el ejercicio de sus derechos fundamentales, tomar las medidas pertinentes para paliar la mencionada desigualdad.

De tal suerte, que en el caso de grupos sociales en desventaja como las mujeres, los niños y los indígenas, los órganos del Estado se encuentran obligados a hacer un análisis especial para determinar si es el caso de tomar alguna providencia que ayude al ejercicio eficaz de los derechos de que se trate, y en su caso, realizar una motivación reforzada que sustente sus determinaciones.

Lo anterior no quiere decir, que en todos los casos las autoridades deban hacer explícito el análisis de referencia, sino solo en aquellos casos en que la situación lo amerite, sin embargo, cuando se niegue alguna solicitud a grupos en desventaja social, debe hacerse un esfuerzo de convencimiento atendiendo a la posición desigual del destinatario de la respuesta.

Respecto de la renovada concepción de la igualdad jurídica, en el precedente de la Sala Superior citado con antelación, se señala lo siguiente:

“Al respecto, la igualdad sólo puede entenderse basada en el reconocimiento de las diferencias que históricamente han permitido que esos grupos se encuentran en estado de vulnerabilidad, lo que ha propiciado que sus derechos, entre otros, los político-electorales, se ejerzan en situación de desventaja respecto al común de la población.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO
EXPEDIENTE: TET-JDC-336/2016

Ante ese escenario, es claro que el Estado tiene diversas obligaciones en torno a los pueblos y comunidades indígenas.

Una de ellas radica en respetar los usos y costumbres, así como su autonomía en aras de preservar su cultura y rasgos distintos. La otra, consiste en generar mecanismos efectivos que permitan a los miembros de esas comunidades una igualdad material frente a la población general, que les permita ejercer sus derechos fundamentales sin cortapisas.”

Asimismo, debe destacarse que conforme a los párrafos segundo y tercero del artículo 1 de la Constitución Federal, todas las autoridades tienen el deber de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, y conforme al principio pro persona, según el cual, cuando se trate de interpretación de derechos humanos, debe adoptarse aquella que mejor los tutela, o que más extienda el perímetro de protección a las personas.

En ese sentido, el deber jurídico de referencia, debe modularse en el caso de derechos de miembros de la comunidad indígena, atendiendo a las circunstancias particulares en que estos se desenvuelven.

Es importante considerar también, que al aplicar la legislación a los pueblos indígenas, se debe tomar en cuenta sus costumbres o su derecho consuetudinario.

Pero en el caso de que la norma a aplicar, sea una dirigida a la población en general, debe valorarse si su interpretación vulnera o no el derecho de igualdad, analizando las similitudes y diferencias de los sujetos involucrados, así como la magnitud y naturaleza de las mismas, y si la distinción entre ellos persigue finalidades constitucionalmente válidas.

De tal suerte que como ya se mencionó, el Instituto debió tomar en consideración al contestar la solicitud de los miembros de la comunidad indígena, su condición de desigualdad en relación con el resto de la

población, y sobre esa base realizar una contestación que persuadiera sobre la licitud de la negativa y facilitara el ejercicio de ese derecho en posteriores ocasiones, lo cual no quiere decir que la contestación de la autoridad local administrativa no haya sido formalmente correcta.

En tal línea argumentativa, el ITE aplicó las disposiciones legales en sus términos, sin embargo, debió considerar que aunque una norma puede ser adecuada para alcanzar un fin respecto a la generalidad de las personas, respecto de algunas puede causar defectos de sobre o infra inclusión.

En tales casos, realizar un trato diferenciado a pesar de la literalidad de la ley, debe basarse en fundamentos objetivos y razonables, con un objetivo de justicia y protección de los jurídicamente débiles.

De tal manera, que en casos en los que se encuentre en juego derechos de grupos indígenas, debe valorarse todos los elementos aportados al procedimiento, así como todas las circunstancias de hecho y de derecho para emitir una interpretación ajustada al principio pro persona.

Es importante resaltar, que por la condición de desigualdad histórica en que se encuentran los miembros de las comunidades indígenas, en la realidad resulta complicado que puedan influir en las decisiones de las autoridades, por ejemplo, en medidas de tipo legislativo, reglamentario o de aplicación de normas, razón por la cual, el Estado debe adoptar una posición activa para facilitar el ejercicio eficaz de sus derechos fundamentales.

En estos casos, si el legislador omitió realizar dicho análisis, el aplicador o interprete de la ley, ponderando adecuada y cuidadosamente, puede válidamente flexibilizar las normas, tornándolas en flexibles y anti formales, con la finalidad de facilitarles las condiciones para alcanzar sus pretensiones.

En el caso concreto, considerando el contenido de los artículos 1, 2 apartado A, y 35, fracción II de la Constitución Federal, debió emitir una



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO
EXPEDIENTE: TET-JDC-336/2016

respuesta a la solicitud que presentó el Gobernador Indígena Pluricultural, para registrar a quienes denomina sus hermanos indígenas, como regidores e integrantes de los ayuntamientos en el Estado de Tlaxcala, que considerara la condición histórica de desigualdad de los miembros de las comunidades indígenas, y realizar una motivación reforzada sobre la base del principio pro persona que justificara el sentido de su contestación.

No obstante lo anterior, el Organismo Público Electoral Local en Tlaxcala, cuenta con atribuciones para adoptar medidas pertinentes en próximos procesos electorales que potencien el ejercicio eficaz de los derechos político - electorales de las comunidades y pueblos indígenas y de sus miembros.

Así, conforme al artículo 51, fracción VI de la Ley Electoral, el Consejo General del Instituto, tiene atribuciones para desarrollar y ejecutar los programas de educación cívica y de promoción de la cultura política democrática.

Además, de acuerdo al numeral 75, fracción XXI del ordenamiento invocado, la Dirección de Organización Electoral, Capacitación y Educación Cívica, debe desarrollar, coordinar e implementar los programas de educación cívica dirigidos al sistema educativo y a la población en general.

Consecuentemente, el ITE tiene dentro de sus posibilidades el desarrollar sistemas que acerquen al conocimiento de los miembros de los pueblos originarios, el conocimiento de los plazos y mecanismos para poder ejercer con eficiencia sus derechos político – electorales antes de los periodos en que comiencen los procesos electorales.

También se encuentra en posibilidades de capacitar a sus servidores públicos, para dar un tratamiento adecuado a situaciones que involucren derechos indígenas, y habilitar áreas de atención

especializada en la materia, que puedan brindar una orientación o asesoría congruente con la condición de las personas de que se trata.

Asimismo, en las distintas etapas del proceso electoral, puede tomar medidas pertinentes para facilitar el ejercicio de los derechos de los indígenas, y con ello hacer realidad el principio de igualdad jurídica con perspectiva social, en los términos que se han precisado.

Por lo anterior, es que se conmina al ITE, a considerar en lo futuro lo razonado en el presente apartado, así como el marco constitucional, convencional y legal que sobre derechos de los pueblos y comunidades indígenas se encuentra vigente.

Por lo expuesto y fundado se:

R E S U E L V E

PRIMERO. Se **desecha** de plano la demanda, solo respecto de los actores que omitieron firmar la misma, en términos del considerando SEGUNDO de esta resolución.

SEGUNDO. Se **sobresee** parcialmente en el juicio de protección de los derechos político electorales del ciudadano, citado al rubro, en los términos señalados en el considerando SÉPTIMO de esta sentencia.

TERCERO. Se **declara la omisión legislativa** relativa en los términos expresados en el considerando NOVENO de esta sentencia.

CUARTO. Se **ordena dar vista** al Congreso del Estado de Tlaxcala, para que en ejercicio de su libertad legislativa, garantice de forma idónea y eficaz, los derechos político electorales de los pueblos y comunidades indígenas, en los términos de los razonamientos expresados en el considerando OCTAVO de esta resolución.

Con fundamento en los artículos 59, 61, 62, párrafo primero, 64 y 65 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral para el Estado de Tlaxcala; **notifíquese** la presente resolución, **mediante oficio** al



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO
EXPEDIENTE: TET-JDC-336/2016

Instituto Tlaxcalteca de Elecciones y al Congreso del Estado de Tlaxcala; **personalmente** a los actores en el domicilio señalado en actuaciones y, a todo aquel que tenga interés, mediante **cédula** que se fije en los estrados de este Órgano Jurisdiccional. **Cúmplase.**

Así, en sesión pública celebrada a las nueve horas con treinta minutos, del doce de septiembre de dos mil dieciséis, por unanimidad de votos, lo resolvieron y firman, los Magistrados Hugo Morales Alanís, Luis Manuel Muñoz Cuahutle y José Lumbreras García, Integrantes del Tribunal Electoral de Tlaxcala, siendo Presidente el primero, y ponente el segundo de los citados, ante el Secretario de Acuerdos, Licenciado Lino Noe Montiel Sosa, quien certifica para constancia. **Conste.**



MGDO. HUGO MORALES ALANÍS
PRESIDENTE

TET TRIBUNAL
ELECTORAL
DE TLAXCALA

MGDO. JOSÉ LUMBRERAS
GARCÍA

PRIMERA PONENCIA

MGDO. LUIS MANUEL MUÑOZ
CUAHUTLE

TERCERA PONENCIA

LIC. LINO NOE MONTIEL SOSA
SECRETARIO DE ACUERDOS