



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLÍTICO-ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA
TET-JDC-39/2020

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

EXPEDIENTE: TET-JDC-39/2020

ACTORES: CRISPÍN PLUMA AHUATZI
Y OTROS

**AUTORIDAD SEÑALADA COMO
RESPONSABLE:** INSTITUTO
TLAXCALTECA DE ELECCIONES

MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA
SALVADOR ÁNGEL

SECRETARIO: JUAN ANTONIO
CARRASCO MARTÍNEZ

Tlaxcala de Xicohténcatl, Tlaxcala, a 29 de abril de 2021.

El Tribunal Electoral de Tlaxcala dicta **SENTENCIA** en el sentido de revocar parcialmente el acuerdo ITE–CG 50/2020 del Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones por el que se da respuesta al oficio presentado por Crispín Pluma Ahuatzi, presidente de la comunidad de Guadalupe Ixcotla, municipio de Chiautempan, al estimarse que el referido órgano electoral local no atendió debidamente su deber jurídico de tutela progresiva de los derechos de las comunidades que eligen a sus presidencias mediante sistemas normativos internos¹.

ÍNDICE

1. ANTECEDENTES.....	3
2. RAZONES Y FUNDAMENTOS.....	4
3. PRIMERO. Jurisdicción y Competencia.....	4
4. SEGUNDO. Perspectiva intercultural y marco normativo de las comunidades que eligen a sus presidencias por sistemas normativos internos.....	5
5. TERCERO. Procedencia.....	15

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



6. CUARTO. Precisión del acto impugnado.....	21
7. QUINTO. Estudio de fondo	21
7.1. APARTADO A. Estudio de los motivos de disenso contra el Acuerdo Impugnado.....	21
7.1.1. Suplencia de agravios.....	41
7.1.2. Síntesis de agravios y pretensiones de los impugnantes.....	42
7.1.3. Solución a los planteamientos de las partes.....	44
7.2. APARTADO B. Tratamiento de solicitudes adicionales de los Impugnantes.....	73
8. SEXTO. Efectos	80
9. PUNTOS RESOLUTIVOS.....	82

GLOSARIO

Actores o Impugnantes	Crispín Pluma Ahuatzi, Efraín Cuahutle Romano, Gregorio Quechol Juárez, Blas Flores Teomitzi, Eloy Ahuatzi Tonix, Víctor Flores Rugerio, Higinio Fernández Ahuatzi, Benito Pinillo Tapia, Cándido Mimiantzi Cuahutle y Francisco Felipe Cerero Arrieta.
Acuerdo Impugnado	Acuerdo ITE-CG 50/2020 del Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, por el que se da respuesta al oficio PGI/2020/096, presentado por Crispín Pluma Ahuatzi, Presidente de la Comunidad de Guadalupe Ixcotla, municipio de Chiautempan, Tlaxcala.
Catálogo	Catálogo de presidencias de comunidad que realizan elecciones mediante el sistema de <i>usos y costumbres</i> emitido por el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones.
Comunidades	Comunidades que en el estado de Tlaxcala eligen a sus presidencias mediante sus sistemas normativos internos.
Congreso	Congreso del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.
Constitución de Tlaxcala	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala
Constitución Federal	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
INE	Instituto Nacional Electoral
ITE	Instituto Tlaxcalteca de Elecciones.





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLITICO-ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA
TET-JDC-39/2020

Ley de Medios	Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral para el Estado de Tlaxcala.
Ley Electoral Local	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.
Ley Municipal	Ley Municipal del Estado de Tlaxcala.
Tribunal	Tribunal Electoral de Tlaxcala.

ANTECEDENTES

1. Acuerdo ITE-CG 50/2020. El 30 de octubre del 2020, el Consejo General del ITE mediante acuerdo ITE-CG 50/2020 dio respuesta al oficio PGI/2020/096, presentado por Crispín Pluma Ahuatzi, Presidente de la Comunidad de Guadalupe Ixcotla, municipio de Chiautempan, el cual le fue presentado el 31 de marzo del mismo año.

2. Juicio de la Ciudadanía. El 9 de noviembre, los Actores presentaron en la oficialía de partes de este Tribunal, demanda de juicio de protección de los derechos político – electorales de la ciudadanía, en contra del acuerdo ITE-CG 50/2020 emitido por el Consejo General del ITE.

3. Solicitud de excusa. En el mismo escrito de demanda, Crispín Pluma Ahuatzi, Presidente de Comunidad de Guadalupe Ixcotla y otros, solicitaron la excusa del Magistrado Presidente José Lumbreras García para conocer y sustanciar el medio de impugnación.

4. Turno a ponencia. El 10 de noviembre de 2020, el medio de impugnación quedó registrado bajo el número de expediente TET-JDC-39/2020, del índice de este Tribunal, turnándose a la Tercera Ponencia.



5. Radicación y requerimientos. El 11 y 26 de noviembre el Magistrado instructor, radicó el juicio ciudadano de referencia, asimismo, se remitió a la autoridad responsable para la debida integración conforme lo establece la Ley de Medios, toda vez que fue presentado directamente ante este Tribunal Electoral y no ante la autoridad responsable, de igual forma a efecto de allegarse de más elementos necesarios para resolver, se requirió al ITE con diversa documentación.

6. Resolución de incidente de excusa. El 29 de diciembre del 2020, se declaró improcedente la solicitud de impedimento presentada en el juicio de la ciudadanía.

7. Cumplimiento a requerimientos. El 26 de noviembre y 3 de diciembre de 2020, se tuvo a la autoridad responsable rindiendo su informe circunstanciado, y por recibidas las constancias que anexaron, asimismo, el ITE dio cumplimiento al requerimiento realizado.

8. Admisión y cierre de instrucción. El 28 de abril del año que transcurre, se admitió a trámite el presente juicio ciudadano y por considerar que no existía prueba o diligencia pendiente por desahogar, se declaró cerrada la instrucción y se ordenó la elaboración del proyecto de sentencia correspondiente.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERO. Jurisdicción y Competencia.

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





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLITICO-ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA
TET-JDC-39/2020

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

Lo anterior es así, en razón de que los Impugnantes alegan que el ITE, órgano administrativo electoral en el Estado, a través del acto reclamado, vulneró derechos de su comunidad, la cual se encuentra ubicada en un municipio del estado de Tlaxcala.

SEGUNDO. Perspectiva intercultural y marco normativo de las comunidades que eligen a sus presidencias por sistemas normativos internos.

En el presente asunto es preciso juzgar bajo una perspectiva intercultural por dos razones esenciales, **la primera porque el juicio es promovido por personas que se auto adscriben como pertenecientes a una comunidad indígena**, y, por otra parte, **porque la controversia se encuentra relacionada con la solicitud de crear una Dirección Ejecutiva de Asuntos Indígenas dentro del ITE, así como del financiamiento de un estudio jurídico antropológico del derecho Nahuatl vigente en la comunidad de Guadalupe Ixcotla y de su forma de organización.**

En términos del artículo 2, apartado A, fracción VIII, de la Constitución Federal, garantizar el acceso pleno de los pueblos y comunidades indígenas a la jurisdicción del Estado implica: **a.** flexibilizar todo formalismo procesal que limite o afecte el acceso a la tutela judicial efectiva en favor de quien promueve con dicha calidad²; y **b.** se suplan de manera total las deficiencias que puedan advertirse en la formulación de sus agravios, atendiendo a la afectación real de derechos, sin más limitaciones que los principios de **congruencia** y contradicción³.

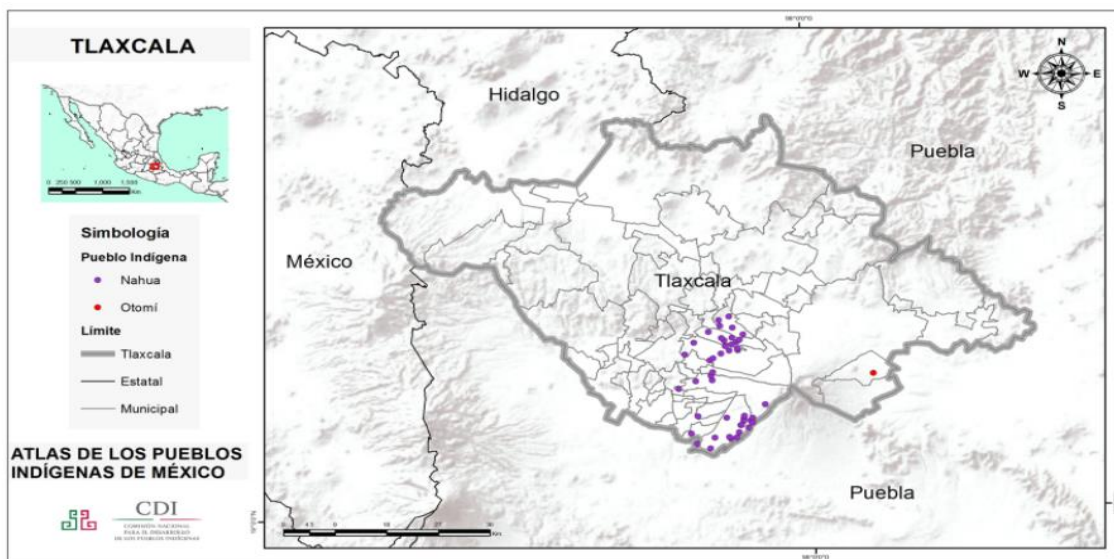
² Es orientadora la jurisprudencia 7/2013 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro: **PUEBLOS INDÍGENAS. SE DEBE GARANTIZAR A LOS CIUDADANOS QUE LOS CONFORMAN UN EFECTIVO ACCESO A LA JURISDICCIÓN ELECTORAL.**

³ Es ilustrativa la jurisprudencia 13/2008 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro: **COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES.**



Asimismo, para la resolución del presente asunto y en términos del citado artículo, deben tomarse en consideración las **especificidades étnicas, culturales** y el **contexto** de la entidad federativa y de las comunidades que pueden incidir en el caso particular⁴, los que se explican a continuación.

La Constitución de Tlaxcala establece en su artículo 1 que dicha entidad tiene una **composición pluricultural** sustentada originalmente en sus **pueblos náhuatl** y **otomí**, reconoce a los pueblos y comunidades indígenas y se les garantiza el derecho a preservar su forma de vida y elevar el bienestar social de sus integrantes⁵. Lo cual es coincidente con el mapa de ubicación de los pueblos indígenas correspondientes a la entidad federativa, visible en el Atlas de los Pueblos Indígenas de México⁶:



En ese sentido, la diversidad cultural y étnica prevista en la Constitución de Tlaxcala, lleva a reconocer la existencia de un pluralismo jurídico, el cual puede definirse como el *sistema que permite la coexistencia de*

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

⁵ Así también, refiere que la ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, cultura, religión, educación bilingüe, usos, costumbres, tradiciones, prácticas democráticas, patrimonio étnico, artesanal y formas específicas de organización social y se garantiza a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado, para lo cual los Tribunales y quienes imparten justicia velarán por el respeto de los derechos fundamentales de las personas indígenas.

⁶ Consultable en la página oficial del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI) http://atlas.inpi.gob.mx/?page_id=7251





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLITICO-ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA
TET-JDC-39/2020

*varias normatividades o concepciones del derecho, bajo principios de pluralidad, tolerancia y respeto a la diversidad cultural*⁷.

Bajo tales consideraciones, la visión intercultural es la herramienta que permite resolver los conflictos derivados del pluralismo de la forma más democrática, pues permite una mejor aproximación a la complejidad que suponen las interrelaciones pluriculturales, *pues no impone un punto de vista o una perspectiva, sino que procura —a través del reconocimiento, la reflexividad y el diálogo— construir soluciones posibles a los conflictos y tensiones entre culturas*⁸.

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

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

Ahora bien, en el plano local, la Constitución de Tlaxcala establece en su artículo primero, lo siguiente:

ARTÍCULO 1. *El Estado de Tlaxcala es parte integrante de los Estados Unidos Mexicanos, es libre y soberano en lo concerniente a su régimen interior.*

⁷ Díaz-Polanco, *La diversidad cultural y la autonomía en México*, Nostra Ediciones, 2009, p. 83.

⁸ Del Toro Huerta Mauricio Iván y Santiago Juárez Rodrigo, *La perspectiva intercultural en la protección y garantía de los derechos humanos (una aproximación desde el análisis de las controversias electorales en comunidades indígenas)*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2015, pp. 109 y 110.



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.

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.

De lo anterior se observa que, en la mencionada entidad federativa se reconoce la composición pluricultural sustentada originalmente en los pueblos náhuatl y otomí.

En cuanto a los aspectos que se reconoce deben respetarse para garantizar su libre determinación, se establece que la ley debe proteger y respetar el desarrollo de sus lenguas, cultura, religión, educación, sistemas normativos internos, tradiciones, prácticas democráticas, la forma de organización social, entre otros aspectos. Sin embargo, el desarrollo de las comunidades indígenas y el ejercicio de su derecho a la autodeterminación, encuentra sus límites en el respeto a los derechos humanos y principios constitucionales.

Previo a analizar el marco normativo actual de las presidencias de comunidad en el estado de Tlaxcala, resulta relevante referir algunos antecedentes en torno a esta institución jurídica a fin de poder desmembrar la naturaleza de ella.

El antecedente legal de las presidencias de comunidad se remonta a 1878, cuando la Ley Orgánica del Poder Municipal hacía referencia explícita a las y los *agentes municipales* como *ejecutores de las disposiciones de los ayuntamientos*. Eran personas electas y





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLITICO-ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA
TET-JDC-39/2020

representaban a los pueblos que no tenían el grado de cabecera municipal⁹.

Ello, atendía a principios en torno a la soberanía de los municipios, ya que estos tenían su origen en los antiguos pueblos-cabecera de indios¹⁰.

Raúl Olmedo, señala que para 1881, dentro de los requisitos de elegibilidad se estableció que la forma de vida fuera reconocida y aprobada por la propia comunidad, ponderando su desempeño como vecino o vecina antes de ser representante de la comunidad y del ayuntamiento –*lo que encerraba el concepto de un modo honesto de vivir*-¹¹.

En 1984, esta institución jurídica –agentes municipales- tuvo un importante avance, ya que se les reconoció representación en el ayuntamiento, la denominación que en este momento recibieron fue la de *regidor del pueblo* y tenían una doble función: ser representante del ayuntamiento en su comunidad territorial, y; ser representante de su comunidad dentro del ayuntamiento, en calidad de *regidor de pueblo*.

De esta forma, en los ayuntamientos se tenían 3 tipos de regidurías: de mayoría relativa, de representación proporcional, y del pueblo¹².

Así, a inicios de 1990, diversas comunidades demandaron mayor participación en la toma de decisiones municipales, así como autonomía local, lo que llevó a diversas reformas en 1995 en las que se crearon 16 municipios y además se ampliaron las facultades de las entonces agencias municipales, que pasaron a conformar las presidencias de comunidad. Un aspecto de gran relevancia fue que a partir de entonces

⁹ Olmedo, Raúl, El Poder comunitario en Tlaxcala, las presidencias municipales auxiliares, Ed. Comuna, México 1999, p. 81.

¹⁰ Ibid, p. 80.

¹¹ Ibid., p. 82.

¹² Municipalización en América Latina, perspectivas análisis y experiencias. Edgar Noé Blancas Martínez Editor, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, p. 61.



tendrían la atribución de administrar una parte de las participaciones federales y estatales¹³.

Conforme al artículo 115, párrafo primero de la Constitución Federal, los estados tendrán como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre.

Al respecto, del precepto constitucional citado, los artículos 87 y 90 de la Constitución de Tlaxcala y 3 de la Ley Municipal, se desprende que el municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por la presidencia municipal, una sindicatura y el número de regidurías que determine la ley; asimismo, no existirá autoridad intermedia entre el ayuntamiento y el gobierno del estado.

De los artículos 90, párrafo tercero de la Constitución de Tlaxcala, y 12 párrafo segundo de la Ley Municipal, se desprende que la o el presidente municipal, síndico o síndica, regidurías, y las personas que ocupan una presidencia de comunidad, tienen el carácter de munícipes.

En el artículo 4 de la Ley Municipal se define a cada uno los cargos de las y los funcionarios que integran el ayuntamiento de la siguiente manera:

- **Presidencia municipal:** Representante político o política del ayuntamiento y jefa o jefe administrativo del gobierno municipal responsable de la ejecución de las decisiones y acuerdos emanados del cabildo.
- **Sindicatura:** Integrante del ayuntamiento a quien se le asigna la representación legal del municipio y la vigilancia de los recursos municipales.
- **Regiduría:** Integrante del ayuntamiento y representante popular de los intereses vecinales del municipio.

¹³ Ibid.





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLITICO-ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA
TET-JDC-39/2020

- **Presidencia de comunidad:** Representante político o política de su comunidad, quien ejerce de manera delegada en su circunscripción territorial la función administrativa municipal.

El numeral 112 de la Ley Municipal enuncia como autoridades auxiliares de los ayuntamientos, las siguientes:

- **Las presidencias de comunidad.**
- Las delegaciones municipales.
- Las representaciones vecinales.

Por su parte, el artículo 113 del ordenamiento en cita dispone que en poblados distintos a la cabecera municipal que tengan más de mil habitantes se establecerán presidencias de comunidad.

En cuanto a la forma de elección, el artículo 90 párrafo sexto de la Ley Municipal dispone que se realizará mediante el principio del sufragio universal, libre, directo y secreto cada tres años en procesos ordinarios, pudiendo también efectuarse mediante el sistema normativo interno de la comunidad de que se trate.

Asimismo, el artículo 115 de la ley en comento, establece que las presidencias de comunidad actuarán en sus respectivas circunscripciones como representantes de los ayuntamientos y tendrán de manera delegada las atribuciones necesarias para mantener el orden, tranquilidad y seguridad de las y los vecinos del lugar al que pertenecen.

El artículo 116 párrafo primero, de la Ley Municipal dispone que las presidencias de comunidad son órganos desconcentrados de la administración pública municipal.

Ahora bien, del artículo 117 de la citada ley, se desprende el principio de subordinación al que están sujetas las y los presidentes de comunidad respecto del ayuntamiento, así como la necesidad de



realizar sus funciones en coordinación de las dependencias y entidades de la administración pública municipal.

En cuanto a las facultades y obligaciones de las y los presidentes de comunidad, el artículo 120 de la Ley Municipal enlista aquellas que les son encomendadas, entre las cuales está la de acudir a las sesiones de Cabildo.

De lo anterior es posible advertir características importantes de las presidencias de comunidad, destacándose las siguientes:

- 1) En el estado de Tlaxcala, el ayuntamiento -órgano de gobierno y máxima representación política del municipio- está integrado por la presidencia municipal, sindicatura, regidurías y presidencias de comunidad.
- 2) Asisten a las sesiones de cabildo.
- 3) Las y los presidentes de comunidad a su vez se consideran representantes políticos de su comunidad y, como tal, son órganos desconcentrados de la administración pública municipal.
- 4) Son personas electas mediante el voto directo de la población que representan; sin embargo, a diferencia de las y los regidores, no son votadas en planillas –presidencia municipal, sindicatura y regidurías-, sino de manera directa solo por las y los ciudadanos correspondientes a la demarcación territorial de la comunidad a la que pertenecen.
- 5) Ejercen de forma delegada funciones del ayuntamiento.
- 6) Están sujetas a la coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública municipal.
- 7) Desempeñan funciones administrativas, entre ellas, el manejo de una partida presupuestal, imponer sanciones, cobrar multas, –de aprobarlo el ayuntamiento- el cobro del impuesto predial, así como la administración de recursos.

Debe destacarse que la atribución de las y los presidentes de comunidad en los pueblos indígenas tiene una gran relevancia debido a la facultad de administrar recursos; al respecto, en la Declaración de las





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLITICO-ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA
TET-JDC-39/2020

Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, se establece que los Estados tendrán la obligación de garantizar los medios financieros para las funciones autónomas de pueblos indígenas.

Ahora bien, como se ha mencionado, la legislación reconoce que la elección de las presidencias de comunidad podrá llevarse a cabo mediante el sistema normativo interno.

Para ello, el ITE recabará y actualizará la información sobre las presidencias que se eligen mediante el sistema normativo interno, de acuerdo a un catálogo¹⁴. Así, las y los presidentes de comunidad electos de esta manera, se acreditarán ante el ayuntamiento que corresponda mediante el acta de asamblea de la población, a la que deberán asistir un o una representante del ITE, quien a su vez comunicará al ayuntamiento los resultados de la elección *-debiendo atender al caso concreto, respecto de este artículo, lo señalado en esta sentencia al estudiar el primer agravio-*¹⁵.

Cobra especial relevancia el contenido del artículo 118 de la Ley Municipal el cual dispone que las y los presidentes de comunidad durarán en su cargo el tiempo que, a su vez, esté en funciones el ayuntamiento, salvo costumbre en contrario, que en todo caso no podrá exceder del ejercicio constitucional.

Ahora bien, al analizar el marco normativo, facultades y naturaleza de las presidencias de comunidad en Tlaxcala, puede observarse que sus funciones se dividen en dos vertientes, a saber:

- a) Representación de los intereses en la comunidad en el ayuntamiento, tanto en el manejo directo de recursos, como en la

¹⁴ Artículo 116, fracción I de la Ley Municipal.

¹⁵ Artículo 116, fracción IV de la Ley Municipal.



participación de todas las decisiones que se toman en dicho órgano.

- b) Desempeño de funciones administrativas delegadas por parte del ayuntamiento ante la comunidad.

La primera de las funciones tiene una gran importancia para las comunidades indígenas, pues históricamente ha existido un sesgo derivado de aplicación de políticas de integración cultural, jurídica, así como el diseño y establecimiento de instituciones jurídicas que eran ajenas a la cultura indígena. Por ello, al existir representación de las comunidades indígenas en el ayuntamiento se garantiza la participación de éstas en la toma de decisiones y con ello, la defensa de sus intereses colectivos.

Lo anterior, es acorde al marco jurídico nacional e internacional, del cual se desprende que la Federación, las entidades federativas y los municipios, deben promover la igualdad de oportunidades de la población indígena y eliminar cualquier práctica discriminatoria, debiendo determinar las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de las personas indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales serán diseñadas y operadas conjuntamente con ellos¹⁶.

El artículo 90 de la Constitución de Tlaxcala, relativo a la organización de los municipios establece que las elecciones de presidencias de comunidad: **1. se realizarán por el principio de sufragio universal, libre, directo y secreto cada tres años en procesos ordinarios, y; 2. podrán realizarse también bajo la modalidad de usos y costumbres de acuerdo con las condiciones generales que señale la ley de la materia y podrán ser reelectos hasta por un período consecutivo siempre y cuando el**

¹⁶ Sobre este tema se destaca el contenido de la jurisprudencia 37/2015, emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación bajo el siguiente rubro: **CONSULTA PREVIA A COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBE REALIZARSE POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES DE CUALQUIER ORDEN DE GOBIERNO, CUANDO EMITAN ACTOS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR SUS DERECHOS.**





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLITICO-ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA
TET-JDC-39/2020

periodo del mandato de los ayuntamientos de los que formen parte no sea superior a tres años.

Así, el Catálogo¹⁷ señala que en Tlaxcala existen **393** presidencias de comunidad, de las cuales:

- **299** eligen a sus autoridades a través del sufragio universal, libre, directo, secreto, personal, e intransferible cada 3 años, mediante postulaciones efectuadas por partidos políticos o bien provenientes de candidaturas independientes;
- **94** comunidades relevan a su autoridad mediante lo que la ley denomina el *sistema de usos y costumbres*, es decir, basadas conforme a sus normas internas, procedimientos, prácticas e instituciones políticas propias u órganos de consulta que tradicionalmente utilizan para elegir a sus autoridades.

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

TERCERO. Procedencia.

Previo al estudio de fondo del juicio de que se trata, este órgano jurisdiccional considera que, en el caso, se encuentran satisfechos los requisitos exigidos por los artículos 19, 21 y 22 de la Ley de Medios. Por otro lado, no se advierte la actualización de alguna de las causales previstas en el artículo 24 de la misma ley, como en los siguientes párrafos se demuestra.

¹⁷ Consultable en la página oficial del ITE: http://www.itetlax.org.mx/PDF/Doc_Publicos/CATALOGO%20DE%20PRESIDENCIAS%20DE%20COMUNIDAD_fin_al.pdf que se cita como hecho notorio en términos del artículo 28 de la Ley de Medios.



1. Forma. La demanda se presentó por escrito; en ella se hace constar el nombre y firma autógrafa de los Actores; se precisan los actos controvertidos y las autoridades a las que se les atribuye; se mencionan los hechos en que se basan las impugnaciones y se expresan los conceptos de agravio.

2. Oportunidad. Las demandas se presentaron de forma oportuna, en razón de que los Actores afirman que el acto impugnado les fue notificado el 6 de noviembre del año en curso, mientras que la demanda fue presentada el 9 de noviembre de 2020 según sello de la oficialía de partes de este Tribunal, por lo que fue presentada al tercer día de los 4 que otorga la Ley de Medios para presentar el medio de impugnación¹⁸.

Lo anterior es así, dado que de autos no se desprende ninguna prueba de que los Impugnantes hubieran tenido conocimiento del Acuerdo Impugnado con anterioridad a la fecha manifestada, ni tampoco el ITE invocó la extemporaneidad del medio impugnativo, por lo que, con fundamento en los artículos 1, párrafo segundo, y 17, párrafos segundo y tercero de la Constitución Federal¹⁹, se tiene por presentado oportunamente.

Es ilustrativa la tesis 8/2001 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de rubro: **CONOCIMIENTO DEL ACTO IMPUGNADO. SE CONSIDERA A PARTIR DE LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, SALVO PRUEBA PLENA EN CONTRARIO**²⁰. Esto en cuanto a que si

¹⁸ **Artículo 19.** *Los medios de impugnación previstos en esta ley deberán presentarse dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente a aquél en que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnado o se hubiese notificado de conformidad con la ley aplicable, salvo las excepciones previstas expresamente en este ordenamiento.*

¹⁹ **Artículo 1.**

[...]

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

Artículo 17.

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

Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.

²⁰ Cuyo texto es el siguiente: *La correcta aplicación del contenido del artículo 17 constitucional, en relación con lo dispuesto en los artículos 9o., párrafo 3; 10, a contrario sentido y 16, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de*





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLITICO-ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA
TET-JDC-39/2020

no hay prueba plena que contradiga la afirmación de quien impugna respecto del conocimiento del acto, debe estarse a la data manifestada por quien demanda.

3. Legitimación y personería. Los Impugnantes se auto adscriben como indígenas pertenecientes a la comunidad nahua de Guadalupe Ixcotla, municipio de Chiautempan, quienes acuden en su representación.

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

4. Interés legítimo. Se cumple en razón de que al acudir representando a la comunidad indígena de Guadalupe Ixcotla, de demostrarse que el acto reclamado transgrede los derechos comunitarios, los Impugnantes resentirían una afectación en sus derechos y en los de la comunidad que representan y a la que pertenecen.

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

Medios de Impugnación en Materia Electoral, lleva a determinar que cuando no existe certidumbre sobre la fecha en que el promovente de un medio de impugnación electoral tuvo conocimiento del acto impugnado, debe tenerse como aquella en que presente el mismo, en virtud de que es incuestionable que, objetivamente, ésta sería la fecha cierta de tal conocimiento, pues no debe perderse de vista que, en atención a la trascendencia de un proveído que ordene el desechamiento de una demanda se hace indispensable que las causas o motivos de improcedencia se encuentren plenamente acreditados, además de ser manifiestos, patentes, claros, inobjetables y evidentes, al grado de que exista certidumbre y plena convicción de que la causa de improcedencia de que se trate sea operante en el caso concreto, razón por la cual, de haber alguna duda sobre la existencia y aplicación de las mismas, no es dable a partir de ellas desechar el escrito de demanda de mérito.



referencia constituye lo que se ha denominado el criterio de *auto adscripción* indígena, según el cual, para determinar cuándo una persona o personas, comunidad o centro de población, son indígenas, basta que los susodichos así lo manifiesten²¹.

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

El texto actual del artículo 2 de la Constitución Federal, es producto de la reforma *en materia indígena* publicada el 14 de agosto de 2001 que se inserta en el contexto del entonces incipiente debate sobre los derechos de las minorías culturales y los derechos colectivos²², concretamente, sobre el reconocimiento de que los pueblos y comunidades indígenas son un sector social históricamente discriminado a pesar de ser los descendientes de las civilizaciones

²¹ Sin perjuicio de que la propia autoridad pueda determinarlo oficiosamente. El Protocolo para Defensoras y Defensores de los Derechos Político – Electorales de los Pueblos y Comunidades Indígenas establece que: *el principio de auto adscripción reconoce que no son personas o instituciones externas las que definen quién es indígena, sino que, en lo individual, las personas se auto identifican como tal por su pertenencia identitaria o por conservar total o parcialmente sus instituciones propias.*

²² Miguel Carbonell Sánchez. 2002. Comentario al artículo 2 en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y Concordada*. UNAM. México.





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLITICO-ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA
TET-JDC-39/2020

existentes en el territorio de nuestro país antes de la conquista de los españoles.

La Constitución Federal en su artículo 2 establece una serie de medidas dirigidas en buena medida a revertir el contexto de desigualdad en que se encuentran los indígenas en nuestro país. La flexibilidad en la exigencia de los requisitos procesales en cuanto las costumbres y especificidades culturales de las comunidades indígenas lo exijan, es una de las directrices que los juzgadores deben observar a la hora de revisar el derecho de acceso a la jurisdicción y tutela judicial efectiva en tratándose de juicios y recursos promovidos e interpuestos por indígenas²³.

En ese sentido, la cuestión a determinar en este punto es, si se debe reconocer interés legítimo a los miembros de una comunidad indígena que acuden a la justicia electoral local a reclamar posibles afectaciones al centro de población al que pertenecen. Asimismo, determinar si la posible transgresión por parte del ITE a los derechos de las Comunidades por no crear la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas, ni financiar un estudio jurídico – antropológico de la comunidad de Guadalupe Ixcotla, afecta tanto a la comunidad en su conjunto como a cada uno de sus miembros, en tanto las afectaciones a aquel ente conformado por la voluntad de estos, repercuten materialmente en el elemento humano que lo conforma.

Las personas integrantes de una comunidad indígena, sin duda resienten cualquier afectación a los derechos del centro de población al que pertenecen, por lo que tienen interés para reclamar posibles conductas autoritarias que amenacen a la comunidad.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se ha pronunciado en el sentido de reconocer interés legítimo a los miembros

²³ El artículo 2, apartado A, fracción VIII de la Constitución Federal establece que los pueblos y comunidades tienen derecho a: *Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución.*



de colectividades o grupos en condición de desventaja como una medida para revertir los contextos de desigualdad que dificultan de forma diferenciada el acceso a la justicia, tal y como se desprende de la jurisprudencia 9/2015 de rubro: **INTERÉS LEGÍTIMO PARA IMPUGNAR LA VIOLACIÓN A PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES. LO TIENEN QUIENES PERTENECEN AL GRUPO EN DESVENTAJA A FAVOR DEL CUAL SE ESTABLECEN**²⁴. Criterio aplicable con mayor razón cuando se trata de comunidades indígenas y sus integrantes.

Consecuentemente, debe reconocerse interés legítimo a los miembros de las comunidades indígenas por ser parte de un colectivo en situación

²⁴ Cuyo texto establece que: *La interpretación sistemática, funcional y progresiva sustentada en el principio pro persona, en su vertiente pro actione, del artículo 1º, en correlación con el 17, párrafo segundo; 35, fracciones I y II, 41, base I segundo párrafo y base VI, y 133, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 1, 2, 8, 23, 24 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2, 14, 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, permite aseverar que la igualdad, exige, entre otras cosas, que la aplicación normativa coloque a las personas en aptitud de gozar y ejercer efectivamente sus derechos. En ese sentido, es necesario eliminar los obstáculos que impiden el acceso pleno a los derechos, en particular, si se originan en la exclusión histórica y sistemática de personas y colectivos sobre la base de sus particulares características personales, sociales, culturales o contextuales, las que se corresponden, en principio, con los rubros prohibidos de discriminación. Por ello, cuando se trate de impugnaciones relacionadas con la tutela de principios y derechos constitucionales establecidos a favor de un grupo histórica y estructuralmente discriminado; cualquiera de sus integrantes puede acudir a juicio, al tratarse del mecanismo de defensa efectivo para la protección de los mismos. Lo anterior actualiza el interés **legítimo** para todos y cada uno de sus integrantes, pues al permitir que una persona o grupo combata un acto constitutivo de una afectación a los derechos de ese grupo, hace posible la corrección jurisdiccional de determinaciones cuya existencia profundiza la marginación e impide el ejercicio de los derechos políticos en condiciones de igualdad. En ese orden de ideas, si en términos generales, la mayoría de las personas no son partícipes de los ámbitos en donde se toman las decisiones públicas, o carecen del poder fáctico necesario para afectarla, las correcciones o adopciones demandadas en el ámbito de la justicia representan quizás su única oportunidad de introducir su voz y perspectivas en la deliberación pública.*

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





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLITICO-ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA
TET-JDC-39/2020

de desventaja²⁵. Así, no solo debe reconocerse interés legítimo a quien impugna como presidente de la comunidad de que se trata²⁶, sino en los demás casos, a quienes impugnan por tratarse de miembros de dicho núcleo de población²⁷.

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

CUARTO. Precisión del acto impugnado.

De la lectura de las demandas se desprende que el acto impugnado es el acuerdo ITE-CG 50/2020 por el que el Consejo General del ITE da respuesta al oficio PGI/2020/096, presentado por Crispín Pluma Ahuatzi, presidente de la comunidad de Guadalupe Ixcotla, Chiauhtempan²⁸.

QUINTO. Estudio de fondo.

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

I. Parámetro de constitucionalidad²⁹ relevante para el caso concreto.

²⁵ Es ilustrativo el criterio establecido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el juicio de clave SUP-JDC-37/2019, según el cual: todo ciudadano indígena tiene legitimación para presentar un medio de impugnación que tenga como finalidad controlar la regularidad de los comicios bajo el sistema de *usos y costumbres*.

²⁶ Crispín Conde Ahuatzi comparece como presidente de la Comunidad de Guadalupe Ixcotla, carácter que le es reconocido por el ITE en el informe circunstanciado rendido en su momento.

²⁷ No se encuentra controvertido que los Impugnantes sean miembros de la Comunidad. Tampoco se desprende dicha situación del expediente.

²⁸ Acuerdo que se encuentra en copia certificada en el expediente, la cual hace prueba plena de acuerdo a los artículos 29, fracción I, 31, fracción IV y 36, fracción I de la Ley de Medios.

²⁹ El parámetro de constitucionalidad incluye no solo normas de la Constitución Federal, sino de Derecho Internacional, así como su interpretación por los diversos órganos jurisdiccionales facultados. Esto conforme a la tesis de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes: **PARÁMETRO DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL. SE EXTIENDE A LA INTERPRETACIÓN DE LA NORMA NACIONAL O**



En el escrito de impugnación, **los Actores señalan que el ITE debió considerar normas de la Constitución Federal y de Derecho Internacional.** Razón por la cual, a continuación, se citan fundamentos jurídicos y consideraciones que se estiman relevantes.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 2.

...

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 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. [...]

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. [...]

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado el 16 de diciembre de 1966, el cual fue ratificado por México el 23 de marzo de 1981, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 1981.

INTERNACIONAL. *Las autoridades judiciales deben aplicar el parámetro de regularidad constitucional -incluidos, por supuesto, los estándares sobre derechos humanos-, lo cual, claramente, no se limita al texto de la norma -nacional o internacional- sino que se extiende a la interpretación que hagan los órganos autorizados -tribunales constitucionales y organismos internacionales según corresponda-. Al respecto, la Corte Interamericana ha establecido que "los órganos del Poder Judicial deben ejercer no sólo un control de constitucionalidad, sino también de convencionalidad ex officio entre las normas internas y la Convención Americana". En similar sentido, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia estableció, en la Contradicción de Tesis 21/2011, que "el control de convencionalidad es un control de constitucionalidad desde el punto de vista sustantivo, dada la interpretación material que se hace del artículo 1o. constitucional.*





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLITICO-ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA
TET-JDC-39/2020

Artículo 1.

1. *Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.*
[...]

Artículo 5.

1. *Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de conceder derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en el Pacto o a su limitación en mayor medida que la prevista en él.*
2. *No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un Estado Parte en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, so pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado.*
[...]

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado el 16 de diciembre de 1966, el cual fue ratificado por México el 23 de marzo de 1981, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1981.

Artículo 1.

1. *Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.*
[...]

Artículo 5.

1. *Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de reconocer derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos o libertades reconocidos en el Pacto, o a su limitación en medida mayor que la prevista en él.*
2. *No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un país en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, a pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado.*
[...]

Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado por la Conferencia General de dicho organismo internacional el 27 de junio de 1989, el cual fue ratificado por México el 5 de septiembre de 1990 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de enero de 1991.



Artículo 2.

1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.

2. Esta acción deberá incluir medidas:

b) que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones;

[...]

Artículo 5.

Al aplicar las disposiciones del presente Convenio:

a) deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente;

b) deberá respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos;

[...]

Artículo 7.

1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

[...]

Artículo 8.

1. Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario.

2. Dichos pueblos deberán tener el derecho de 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. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio.

3. La aplicación de los párrafos 1 y 2 de este artículo no deberá impedir a los miembros de dichos pueblos ejercer los derechos reconocidos a todos los ciudadanos del país y asumir las obligaciones correspondientes.

Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada mediante resolución de la Asamblea General de 13 de septiembre de 2007.

Artículo 1.

Los indígenas tienen derecho, como pueblos o como individuos, al disfrute pleno 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.

[...]





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLITICO-ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA
TET-JDC-39/2020

Artículo 3.

Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

Artículo 4.

Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas.

Artículo 5.

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

[...]

Artículo 20.

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y desarrollar sus sistemas o instituciones políticas, económicas y sociales, a disfrutar de forma segura de sus propios medios de subsistencia y desarrollo, y a dedicarse libremente a todas sus actividades económicas tradicionales y de otro tipo.

Artículo 33

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar su propia identidad o pertenencia conforme a sus costumbres y tradiciones. Ello no menoscaba el derecho de las personas indígenas a obtener la ciudadanía de los Estados en que viven.

2. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar las estructuras y a elegir la composición de sus instituciones de conformidad con sus propios procedimientos.

Artículo 34.

Los pueblos indígenas tienen derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos, prácticas y, cuando existan, costumbres o sistemas jurídicos, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos.

La interpretación sistemática de los artículos transcritos permite advertir que el derecho fundamental que articula y engloba a las diversas manifestaciones concretas de autonomía de los pueblos y comunidades indígenas es el derecho a la libre determinación.

El párrafo segundo del artículo 1 de la Constitución de Tlaxcala, establece que: (...) *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, de lo cual se puede desprender el reconocimiento a los derechos de las comunidades indígenas.

El derecho a la libre determinación y la autonomía, reconocido en el artículo 2, quinto párrafo, de la Constitución Federal, se entiende como la base del ejercicio de una serie de derechos específicos relacionados con los ámbitos de decisión política, económica, social y jurídica al interior de las comunidades que forman parte de los pueblos indígenas, los cuales, por lo tanto, deben ser respetados por el Estado mexicano para garantizar las expresiones de identidad de dichos pueblos y sus integrantes.

Asimismo, la normatividad internacional firmada y ratificada por el Estado mexicano ha establecido que: *“Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural*, disposición que se reitera en el artículo 3 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Al respecto, el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas ha considerado que el artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos es aplicable a los pueblos indígenas, tal y como se advierte en los párrafos 7 y 8 de la determinación CCPR/C/79/Add.105 de 7 abril de 1999, *“Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Canadá”*, en el cual dicho comité afirmó que el derecho a la autodeterminación, establecido en el artículo 1, protege a los pueblos indígenas, entre otros, en el disfrute de sus derechos sobre las tierras tradicionales.

En ese mismo orden de ideas, en el párrafo 17 de la determinación CCPR/C/79/Add.112 de 1 de noviembre de 1999, *“Observaciones*





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLITICO-ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA
TET-JDC-39/2020

Finales del Comité de Derechos Humanos: Noruega”, se expresa lo siguiente:

17. Como el Gobierno y el Parlamento de Noruega se han ocupado de la situación de los sami en relación con el derecho de libre determinación, el Comité espera que Noruega informe sobre el derecho del pueblo sami a la libre determinación de conformidad con el artículo 1 del Pacto y, en particular, el párrafo 2 de dicho artículo.

Tal situación también ha sido reconocida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, acorde con lo establecido en el párrafo 7 de la Observación General número 15: El Derecho al agua (artículo 11), conforme al cual, el **artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es aplicable a los pueblos indígenas.**

El derecho de autodeterminarse de los pueblos indígenas encuentra su razón de ser en la circunstancia de que tal derecho es indispensable para **la preservación de sus culturas**, las cuales constituyen un componente esencial de un Estado que, como el mexicano se declara e identifica a sí mismo y frente a la comunidad internacional como una Nación con una composición pluricultural sustentada originalmente en tales culturas.

En efecto, la personalidad distintiva de los pueblos indígenas no sólo es cuestión de lengua y otras expresiones culturales, sino el resultado de la reproducción social permanente del grupo a través del funcionamiento de sus propias instituciones sociales y políticas. De ahí que generalmente el mantenimiento de la identidad étnica se encuentre estrechamente vinculada con el funcionamiento de esas instituciones.

Al respecto, la identidad es un concepto relacional que permite entender la interacción que mantienen ciertos individuos entre sí y de cara a otros y los elementos contextuales que definen esa pertenencia. Al ser un



concepto eminentemente relacional crea la noción del *nosotros* y como consecuencia también distingue a individuos y grupos.

La identidad étnica da origen a grupos culturales que comparten historia, tradiciones, costumbres, visiones del mundo (cosmovisión) y lenguaje, los cuales son definidos como pueblos, de tal manera que tal identidad constituye la base a partir de la cual los integrantes de ese grupo cultural construyen sus instituciones, autoridades y tradiciones.

Las identidades se forjan y mantienen en el terreno de la organización social. En la medida en que un sistema de relaciones sociales define la identidad de cada uno de sus miembros y su vinculación con el conjunto del grupo, las instituciones sociales y las relaciones características de una comunidad determinada constituyen el marco de referencia necesario para que una cultura prospere.

Por ello, cuando las comunidades indígenas reclaman el derecho a mantener su organización frente a la presión que ejerce la sociedad general, a retener y desarrollar sus propias instituciones, lo que piden en realidad es la preservación de su cultura y de su existencia en cuanto tales, pues la presencia de dichas instituciones constituye un elemento central en la descripción de los pueblos indígenas, tal y como se advierte en el artículo 1 del convenio citado, en el cual se identifica a los pueblos indígenas como aquellos que han retenido todas o algunas de sus instituciones políticas, culturales, económicas y sociales, independientemente de su condición legal.

Por tanto, la existencia y defensa de las instituciones propias de los pueblos indígenas y de sus formas de autogobierno y autoorganización conforman una parte integral de lo que significa ser un pueblo indígena y es en gran medida lo que distingue a los pueblos indígenas de otros sectores de la población nacional y, por ello, tanto la disposición constitucional citada como las disposiciones internacionales sobre derechos de los pueblos indígenas, incluyen la promoción y protección





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLITICO-ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA
TET-JDC-39/2020

del derecho a mantener, controlar y desarrollar sus instituciones políticas, culturales, económicas y sociales.

Importa recordar que cuando se consolidaron los Estados nacionales como proyectos políticos hegemónicos —en los siglos XIX y XX—, seguían existiendo dentro de sus territorios pueblos diversos que se identificaban entre sí y con otros, y al mismo tiempo se diferenciaban de otros pueblos. Al crearse los Estados nacionales las distintas identidades fueron englobadas en una unidad mayor, bajo la noción de identidad nacional. El proyecto político de los Estados modernos fue la integración de las distintas identidades, para lo cual fueron diseñadas políticas tendientes a la construcción de la identidad nacional.

Sin embargo, en muchos lugares del mundo, incluyendo nuestro país, estos pueblos han mantenido su cultura, sus perspectivas del mundo, sus lenguas y sus instituciones, entre otras características.

Hacia finales del siglo XX se hicieron visibles procesos que han llevado a cuestionar si la homogeneización de las culturas del país es el destino de estos pueblos, frente a **la perspectiva de conservar sus especificidades históricas en el contexto de los Estados nacionales**. Al paso de los años dicha perspectiva ha ido adquiriendo legitimidad y solidez, hasta expresarse en la articulación de una serie de derechos fundamentales tales como la libre determinación y la autonomía de los pueblos indígenas.

La consecuencia de este cambio ha sido la lucha por el reconocimiento de la identidad en todas sus vertientes. Esto es, la demanda sobre las nuevas formas con que el Estado nacional debe reconocer y garantizar la subsistencia y desarrollo de estas colectividades socioculturales —de antigua raíz histórica— como una realidad político-jurídica.



En México esta situación dirige inmediatamente la mirada hacia los pueblos indígenas. En efecto, éstos constituyen pueblos con culturas antiguas, cuyo origen es previo a la constitución del Estado, que han mantenido formas distintivas de ser y de vivir, aunque las mismas hayan variado desde la época prehispánica o novohispana.

Estos pueblos, sin embargo, hasta hace 2 décadas no existían como realidad jurídica en el contexto del Estado mexicano, lo que contribuyó a que se mantuvieran en situación de extrema marginación económica y subordinación política.

Esta situación social representa el doble desafío de lograr para dichos pueblos un reconocimiento que combine medidas que les permitan un lugar de participación activa dentro del Estado y al mismo tiempo una serie de medidas compensatorias para impulsar su viabilidad, para dotar a los pueblos indígenas de las condiciones materiales y jurídicas necesarias para mantenerse como pueblos y desarrollarse desde un proyecto propio en el marco del Estado nacional.

El reconocimiento de esta realidad sociocultural se traduce en el ámbito jurídico en el derecho a la libre determinación.

El derecho de la libre determinación puede asumir diversas formas, mismas que se pueden agrupar en externas o internas a los pueblos que hacen uso de ella. En su vertiente externa se expresan cuando el pueblo se separa del Estado al que pertenece para convertirse él mismo en Estado, unirse a otro ya existente, o bien, para que varios pueblos se unan entre ellos para formar uno nuevo; mientras en su versión interna el pueblo libremente decide seguir perteneciendo a un Estado que lo reconoce como pueblo, lo que implica el reconocimiento de un determinado estatus jurídico conformado por una serie de derechos y





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLITICO-ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA
TET-JDC-39/2020

obligaciones. La primera versión de la libre determinación da lugar a la soberanía, la segunda a la autonomía³⁰.

Al respecto, el derecho de libre determinación de los pueblos indígenas actualmente se entiende como un elemento que al proporcionar autonomía a dichos pueblos *contribuye a su adecuado desarrollo*, sin que se interprete como un derecho a la independencia o la secesión.

De hecho, el artículo 4 de la propia Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas considera que los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales.

Por su parte, en nuestro país, acorde con lo establecido en el pacto federal, la autonomía es la forma en que los pueblos y comunidades indígenas ejercen su derecho a la libre determinación, de tal forma que el artículo 2 de la Constitución Federal dispone en primer lugar que la Nación Mexicana es única e indivisible, para enseguida determinar que el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía.

El derecho a la libre determinación comprende 4 elementos: autoafirmación, autodefinición o autoadscripción, autodelimitación y autodisposición. El derecho de autoafirmación otorga a los pueblos — indígenas en este caso— la capacidad exclusiva de proclamarse existente, mientras el de autodefinición le permite determinar por sí mismo quiénes son las personas que lo constituyen, en tanto que la autoadscripción permite a los sujetos en lo particular identificarse como miembros de dichos pueblos; el de autolimitación le posibilita determinar por sí mismo los límites de su territorio, y el de autodisposición consiste

³⁰ Ruipérez Javier, *Constitución y autodeterminación*, Tecnos, España, 1995, páginas 49-76.



en la posibilidad de organizarse de la manera que más le convenga en el ámbito político, social, económico y cultural³¹.

Bajo esa perspectiva, en términos de la Constitución Federal, el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación constituye el principio que articula y engloba una serie de derechos específicos que constituyen manifestaciones concretas de autonomía, como son:

- Autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural (artículos 2, Apartado A, fracción I, de la Constitución Federal; 7 y 8, apartado 2, del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, así como 5 y 20 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas).
- Autonomía para aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de la Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, especialmente, la dignidad e integridad de las mujeres (artículos 2, Apartado A, fracción II, de la Constitución Federal; 8, apartado 2, del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, así como 5 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas).
- **Autonomía para elegir a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales**, y en el entendido de que debe garantizarse la

³¹ De Obieta Chalbaud José A. *El derecho humano de autodeterminación de los pueblos*, Tecnos, España, 1993, páginas. 63-10.





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLITICO-ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA
TET-JDC-39/2020

participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones (artículos 2, Apartado A, fracción III, de la Constitución Federal; 5, apartado b) y 8 del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, así como 4, 5, 20 y 33 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas).

- Autonomía para acceder plenamente a la jurisdicción del Estado, por lo que debe garantizarse en todos los juicios y procedimientos en los que sean parte, individual o colectivamente, que se tomen en cuenta sus costumbres y especificidades culturales, respetándose los preceptos constitucionales (artículos 2º, Apartado A, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2, 5 y 8, apartados 1 y 3, del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, así como 1 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas).

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas³², instrumento internacional que si bien, por ser una declaración de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas no es vinculante, sí representa el desarrollo dinámico de las normas internacionales y refleja el compromiso de los estados parte³³ de dirigir en ciertas direcciones, a la luz de ciertos principios.

Ahora bien, la reforma constitucional de 2001 en materia indígena por virtud de la cual se reconoció del derecho de libre determinación de dichos pueblos y comunidades introdujo en el sistema jurídico mexicano

³² Aprobada por la Asamblea General en su 107ª sesión plenaria el 13 de septiembre de 2007.

³³ México votó a favor de su adopción
. <http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?profile=voting&index=.VM&term=ares61295#focus>



principios de gran trascendencia que deben ser observados por todas las autoridades en la aplicación e interpretación de estos derechos humanos:

a) *Principio de multiculturalismo*: el reconocimiento del carácter pluricultural de la Nación Mexicana trae consigo la consiguiente afirmación del derecho a la identidad cultural, individual y colectiva, con lo cual se supera la idea del Estado-nación monocultural y monolingüe.

Bajo esa perspectiva todas las políticas de asimilación, homogenización o de cualquier otra clase que impliquen el desconocimiento de esta realidad no pueden tener cabida.

En ese sentido, el Estado no solamente debe evitar, sino también proteger a los pueblos indígenas de cualquier acción que los fuerce a asimilarse y, mucho menos, podrá apoyar teorías o ejecutar prácticas que importen discriminación, destrucción de una cultura o la posibilidad del etnocidio.

b) *Principio de pluralismo en los mecanismos para la determinación de la representatividad política*: el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a elegir a sus propias autoridades y regirse por sus propias formas de gobierno trae consigo el reconocimiento de diversas formas de participación, consulta y representación directa en el sistema democrático mexicano.

Lo anterior implica superar, por un lado, el monopolio en la postulación de cargos y en el acceso de los ciudadanos a la representación popular por parte de los partidos políticos a nivel de las entidades federativas, y, por otro, la idea de que sólo los funcionarios públicos representan y pueden formar la voluntad popular.

Así, los pueblos indígenas son los encargados del control de sus instituciones políticas, culturales y sociales y su desarrollo económico,





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLITICO-ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA
TET-JDC-39/2020

con lo cual se supera el tratamiento tutelar de dichos pueblos, como objeto de políticas que dictan terceros.

En ese orden de ideas, en la elección de este tipo de autoridades deben necesariamente aplicarse los usos y costumbres propios de la comunidad en el proceso comicial, sin que, para ello, tengan que seguirse escrupulosamente los principios rectores y organizacionales contemplados en la Constitución Federal para toda elección, al tratarse de un caso de excepción contemplado por la misma ley fundamental.

No obstante, ello no significa que, mediante el ejercicio de este derecho constitucional, puedan convalidarse situaciones o conductas tendentes a perpetuar o reinstaurar viejas desigualdades que tradicionalmente han perjudicado a individuos o minorías pertenecientes a los conglomerados indígenas, por ser irreconciliables con los valores, principios y derechos que postula un Estado constitucional democrático de derecho y con la finalidad y razón misma del origen de ese derecho subjetivo, en los términos en que ha sido expuesto.

c) *Principio de pluralismo jurídico*: a través del cual se reconoce que los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a emplear y aplicar sus propios sistemas normativos siempre que se respeten los derechos humanos, con lo cual se quiebra el paradigma del monopolio de la creación, aprobación y aplicación de las normas jurídicas como producto único y exclusivo del Derecho estatal.

De esta manera, se declara formalmente que el derecho indígena es parte constituyente del orden jurídico del Estado mexicano y, en cuanto tal, debe ser respetado y obedecido por los ciudadanos y autoridades en los correspondientes ámbitos de aplicación.



En ese sentido, las poblaciones indígenas tienen el derecho de mantener y reforzar sus sistemas normativos, y de aplicarlos en los asuntos internos en las comunidades.

En paralelo, lo anterior trae como consecuencia que, en el acceso a la jurisdicción estatal, los asuntos referidos a personas indígenas o a sus intereses, deben ser conducidos de manera que se provea al derecho de los indígenas a la plena representación con dignidad e igualdad frente a la ley, lo que incluye la aplicación del derecho y costumbre indígena.

Como se advierte, uno de los derechos reconocidos a los pueblos y comunidades indígenas tanto en el texto constitucional como en los tratados internacionales consiste en la posibilidad de decidir sus formas internas de convivencia y organización, la aplicación de sistemas normativos propios, así como la elección mediante procedimientos y prácticas electorales de las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno.

Según se aprecia, conforme a las bases fundamentales y a las reglamentarias de las entidades federativas, los pueblos, comunidades y miembros indígenas se encuentran en aptitud de autodeterminarse en esferas diversas, pues el ámbito de incidencia puede ser únicamente al seno de la colectividad, o bien, impactar incluso en instituciones propias de la organización estatal configurada por la Constitución Federal, como es el municipio.

El derecho para elegir a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales tiene como propósito explícito fortalecer la participación y representación política de estos grupos étnicos, pues se perfila como manifestación específica de esa libertad de manera y forma de vida y uno de los elementos centrales en los derechos de estos individuos, comunidades y pueblos, como disponen las fracciones III y VIII del apartado A del artículo 2 de la





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLITICO-ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA
TET-JDC-39/2020

Constitución Federal; los artículos 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 en los artículos 4, 5 y 20 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

La caracterización de esta manifestación concreta de autonomía de los pueblos y comunidades indígenas como un derecho humano, significa que resulta indisponible a las autoridades constituidas e invocable ante los tribunales de justicia para su respeto efectivo, como se desprende del mismo artículo 2, apartado A, fracción VIII de la Constitución Federal y del diverso numeral 12 del convenio invocado.

Asimismo, su configuración como derecho fundamental implica que todas las autoridades (jurisdiccionales o no) se encuentran obligadas a: 1) promover, respetar, proteger y garantizar ese derecho; 2) interpretar las normas que conforman el marco jurídico que lo rige con un criterio extensivo y, 3) aplicarlas acorde con los principios de universalidad, indivisibilidad, interdependencia y progresividad.

El **autogobierno** es la dimensión política del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas e implica el establecimiento de un gobierno propio, cuyas autoridades son escogidas entre los propios miembros. Tal derecho implica en esencia: 1) El reconocimiento, mantenimiento y/o defensa de la autonomía de los pueblos indígenas para elegir a sus autoridades o representantes acorde con sus usos y costumbres; 2) El ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a efecto de conservar y reforzar sus instituciones políticas y sociales; 3) La participación plena en la vida política del Estado.

En cuanto al primer aspecto, el derecho al autogobierno implica una de las manifestaciones concretas de autonomía más importantes de los



pueblos indígenas consistente en el reconocimiento, desarrollo y protección de su derecho a elegir a sus propias autoridades o representantes mediante la utilización de sus normas consuetudinarias, lo cual encuentra relación con uno de los principios básicos de todo régimen democrático: el consenso de los gobernados respecto de las personas que fungirán como gobernantes.

Tal derecho abarca los mecanismos propios de elección, cambio y legitimación de sus autoridades.

Relacionado íntimamente con la elección de sus autoridades se encuentra la potestad de gobernarse con sus propias instituciones políticas, conforme a sus costumbres y prácticas tradicionales, con lo cual se convierte a los pueblos y comunidades indígenas en sujetos políticos con capacidad para tomar decisiones sobre su vida interna.

Esto es así, porque el principio de pluralismo en los mecanismos para la determinación de la representatividad política trae consigo que la aplicación del derecho indígena no se limite únicamente a la elección de las personas que fungirán como autoridades directas de la comunidad, sino también que el ejercicio de tal autoridad se realice con base en los usos y costumbres aplicables, lo que, al permitir la dispersión del poder político, lo transforma en un mecanismo jurídico de su control.

Bajo esa perspectiva, estos aspectos fundamentales del derecho de autogobierno guardan una relación recíproca e interdependiente con el derecho de los indígenas de mantener y reforzar sus sistemas normativos (principio de pluralismo jurídico), pues precisamente la elección de sus autoridades y representantes, así como el ejercicio de sus propias formas de gobierno interno se realiza en el marco establecido por el derecho indígena aplicable, el cual viene a constituir parte del orden jurídico del Estado Mexicano, de tal manera que la validez y vigencia de ese derecho debe ser respetado por todos los





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLITICO-ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA
TET-JDC-39/2020

ciudadanos y autoridades, con excepción de las costumbres o prácticas que resulten conculcatorias de los derechos humanos.

El derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas en su vertiente de autogobernarse de conformidad con sus propias tradiciones constituye un elemento esencial para que dichos pueblos y comunidades puedan asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y orientar su evolución económica y social, manteniendo y fortaleciendo su identidad étnica y todo lo que ello conlleva.

El derecho de los pueblos indígenas al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales tiene especial importancia para el pleno progreso y protección de los pueblos tanto en relación con la definición de las prioridades y estrategias del progreso como en la gestión del mismo.

Tal situación se encuentra reconocida por el Relator Especial sobre la situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas del Consejo de Derechos en su Séptimo Informe: “Por un desarrollo basado en los derechos humanos” de 2007 en el cual se determina:

5. Conclusiones

Aunque han sido muchos los esfuerzos y los recursos que se han dedicado durante los últimos cincuenta años para superar la pobreza y marginación que caracterizan la existencia de la mayoría de los pueblos indígenas, ellos siguen mostrando por lo general en todas partes los niveles de desarrollo económico, social y humano más bajos. Una clave para entender el impacto limitado que han tenido las políticas de desarrollo radica en que estas no han atacado las causas estructurales de marginación de los pueblos indígenas, causas que están directamente vinculadas a la falta de reconocimiento, protección, garantías de cumplimiento de sus derechos humanos, individuales y colectivos.

Un enfoque de derechos humanos permite identificar a los pueblos indígenas como titulares de derechos humanos y coloca la realización de estos derechos como el objetivo principal del desarrollo. Tal y como se ha documentado en numerosas buenas prácticas en distintas partes del mundo, un desarrollo endógeno y sostenido es posible cuando se basa en el respeto de los derechos de los pueblos indígenas y aspira a su cumplimiento.



Los procesos de desarrollo basado en derechos, implican transformaciones en las relaciones de poder entre los pueblos indígenas y el Estado, que incluyen la creación de espacios de participación, gobernanza y cogestión con los pueblos indígenas, y de autogestión y autogobierno indígena. En este sentido, el desarrollo basado en los derechos humanos no es algo que solamente tenga que ver con los pueblos indígenas: tiene que involucrar a la sociedad entera y constituye un desafío a las estrategias de desarrollo promovidas por la economía globalizada.

Las experiencias existentes de mejores prácticas del desarrollo basado en los derechos de los pueblos indígenas son procesos sociales y políticos protagonizados por comunidades y organizaciones indígenas en ejercicio y defensa de sus derechos económicos, sociales y culturales. Se trata de procesos de empoderamiento que implica que los pueblos indígenas asumen la titularidad de sus derechos, y el fortalecimiento de la organización y capacidades de estos pueblos para exigir el cumplimiento y ejercicio de los derechos, así como de su participación política.

El enfoque de los derechos humanos proporciona un sistema coherente de conceptos, principios, parámetros y reglas, para la formulación, implementación y evaluación de las políticas y acuerdos constructivos entre Estados y pueblos indígenas. La reciente adopción de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas dota a los actores del desarrollo de un marco normativo preciso para las políticas y acciones de desarrollo dirigidas a estos pueblos.

Acorde con lo anterior, el autogobierno, la autorganización y autogestión de los pueblos indígenas en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales constituye un elemento fundamental para fortalecer la capacidad y participación política de estos pueblos para asumir la titularidad de sus derechos, ejercerlos en un marco de respeto a los derechos humanos y exigir su cumplimiento.

Aquí es preciso recordar que la situación de abandono y de pobreza en que se encuentran por lo general los pueblos indígenas – durante siglos objeto de la imposición o de la indiferencia estatal – y la falta de realización en la práctica de sus derechos constitucionales fundamentales puede llegar a diezmar de manera considerable el derecho que tienen las comunidades indígenas a participar de manera activa y consciente en el manejo de los asuntos que los afectan y termina por desconocer de facto el derecho constitucional fundamental al reconocimiento y debida protección de la diversidad étnica y cultural de los pueblos indígenas. Puede, incluso, conducir a la extinción misma de los pueblos indígenas.





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLITICO-ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA
TET-JDC-39/2020

De ahí que los derechos de los pueblos y comunidades indígenas constituyen el reconocimiento de las necesidades específicas de estos grupos en condiciones estructurales de desventaja y tienen como objetivo que dichos pueblos puedan gozar del ejercicio pleno de sus derechos como cualquier otro ciudadano.

II. Suplencia de agravios.

En inicio, debe señalarse que este Tribunal, conforme al artículo 53 de la Ley de Medios³⁴, deberá suplir las deficiencias u omisiones de los agravios, cuando los mismos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos.

En apego al principio de acceso a la jurisdicción y tutela judicial efectiva contenido en los artículos 17, párrafo segundo de la Constitución Federal; 8.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y; 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos³⁵, los jueces nacionales deben tomar medidas que faciliten que los planteamientos de los justiciables reciban un tratamiento tal, que otorguen la máxima protección posible de sus derechos, para lo cual, no debe atenderse únicamente a la literalidad de sus afirmaciones, sino al sentido integral

³⁴ **Artículo 53.** *Al resolver los medios de impugnación establecidos en esta Ley, el Tribunal Electoral deberá suplir las deficiencias u omisiones en los agravios, cuando los mismos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos.*

³⁵ **Artículo 17.** (...)

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

Artículo 8.1. *Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.*

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



de estas y, en el caso de que el marco jurídico lo permita, a considerarlos en la forma que más les favorezca.

Los tribunales no solo tienen el deber de suplir los agravios de las comunidades indígenas y sus integrantes cuando estos son deficientes, *sino también ante su ausencia total y precisar el acto que realmente les afecta, sin más limitaciones que las derivadas de los principios de congruencia y contradicción, inherentes a todo proceso jurisdiccional, porque tal suplencia es consecuente con los postulados constitucionales que reconocen los derechos de estos pueblos o **comunidades** y sus integrantes*³⁶.

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

III. Síntesis de agravios y pretensiones de los Impugnantes.

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

Agravio 1. Que la negativa del ITE de crear una Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas está indebidamente motivada en razón de que, de haber tomado en cuenta el marco jurídico constitucional e internacional aplicable, hubiera llegado a la conclusión contraria, ya que con la creación de la mencionada dirección se garantizan los derechos

³⁶ De acuerdo con la jurisprudencia 18/2015 de rubro: **COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES.**





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLITICO-ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA
TET-JDC-39/2020

de las comunidades que eligen a sus presidencias por sus sistemas normativos internos.

Además, los Impugnantes señalan que no es justificación para crear la dirección ejecutiva de asuntos indígenas, la falta de presupuesto sostenida por el ITE, ya que desde 2019 pudieron proponer las reformas legislativas correspondientes y prever la suficiencia presupuestal.

Agravio 2. Que la negativa del ITE de financiar un estudio jurídico – antropológico del Derecho Nahuatl vigente en la comunidad de Guadalupe Ixcotla y su forma de organización es contraria a derecho, ya que es obligación de toda autoridad en el ámbito de su competencia promover el respeto a los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas.

La **pretensión** de los Actores es revocar el Acuerdo Impugnado y ordenar al ITE la creación de la Dirección Ejecutiva de Asuntos Indígenas, así como financiar el estudio jurídico – antropológico, ambas cuestiones en los términos solicitados en la petición originaria presentada ante el órgano electoral³⁷.

³⁷ En el escrito de referencia, en lo que es materia de controversia, se señaló lo siguiente:

[...]

*Aprovecho la oportunidad para solicitar que por **acuerdo del Consejo General** deliberen sobre **nuestra petición de conformar en esta primera mitad del presente año, una Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas/Propios**, para atender a las 94 comunidades que nombramos a nuestras autoridades por asamblea y NO por el sistema de partidos políticos, en particular, para fomentar el respeto a nuestros derechos colectivos, nuestra autonomía y nuestras formas de organización y nombrar a nuestras autoridades. La dirección a formarse también deberá realizar investigación y publicar los libros documentando el Derecho Electoral Indígena en las comunidades tlaxcaltecas, siempre con el permiso y acompañamiento de las mismas comunidades.*

[...]

Ahora bien, mientras se realizan estas discusiones y se toman las decisiones relativas a la ampliación de su catálogo de puestos, pedimos que el ITE financie un estudio jurídico-antropológico del Derecho Nahuatl vigente en Guadalupe Ixcotla y de su forma de organización. Lo anterior requerirá la contratación de dos profesionistas que conozcan la metodología de trabajo de campo para, una vez una vez aprobada su contratación por nuestra comunidad, empezar su trabajo y poder entregar un libro de aproximadamente cien páginas a más tardar el 15 de diciembre, para ser revisado por nuestra comunidad, quien, al dar su visto bueno, lo devolverá para el proceso editorial y publicación, a cargo del ITE. Será un producto novedoso y necesario que dará a conocer un trabajo editorial hasta ahora inexistente del ITE. Lo anterior contrasta con la amplia producción editorial de los OPLES de otros estados.

[...]



IV. Solución a los planteamientos de las partes.

Método de resolución.

Los agravios se abordarán en el orden propuesto y de la siguiente forma: primero, se planteará el problema jurídico a resolver; luego, se enunciará la tesis de solución; después, se justificará la solución al problema de derecho planteado y; finalmente, se establecerá una conclusión.

1. Análisis del agravio 1.

1.1. Cuestión principal a resolver.

Si la negativa del ITE de crear una Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas está indebidamente motivada en razón de que, de haber tomado en cuenta el marco jurídico constitucional e internacional aplicable, hubiera llegado a la conclusión contraria, ya que con la creación de la mencionada dirección se garantizan los derechos de las comunidades que eligen a sus presidencias por sus sistemas normativos internos.

1.2. Solución.

El agravio en análisis es **parcialmente fundado**, en razón de que, aunque el ITE no tiene el deber jurídico de crear una Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas, sí lo tiene de garantizar el cumplimiento de sus atribuciones en materia de comunidades que eligen a sus comunidades por sistemas normativos internos, para lo cual debe establecer las áreas y puestos facultados al efecto.

En ese sentido, la negativa de creación de la dirección propuesta no afecta el núcleo esencial de los derechos de autogobierno, libre determinación y autonomía para elegir a sus representantes de las Comunidades, en cuanto las atribuciones legales del ITE en materia de elecciones de presidencias de comunidad por sistemas normativos





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLITICO-ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA
TET-JDC-39/2020

internos están garantizadas por disposiciones jurídicas y órganos facultados para ello.

Sin embargo, la indebida motivación de la negativa impugnada de crear la dirección ejecutiva de sistemas indígenas, deriva de que contrariamente a lo determinado por el ITE, no bastó con que señalara que había solicitado al INE la adecuación al catálogo de cargos y puestos del Servicio Profesional Electoral Nacional, sino que, para cumplir con el deber de tutela progresiva de los derechos de las Comunidades, debió establecer con especificidad a través de su Consejo General, las funciones que asumía y los órganos encargados de su realización hasta en tanto no recibía una respuesta de la autoridad electoral nacional. Esto es, la medida del ITE de incorporar funciones diversas a las precisadas en la ley, aunque diligente y razonable con el objetivo de potenciar los derechos de las Comunidades, no aseguró su eficacia en cuanto el órgano electoral local estuvo en posibilidades de hacerlo.

1.3. Demostración.

De las consideraciones realizadas con antelación respecto del parámetro de constitucionalidad, se desprenden una serie de objetivos generales que deben ser concretados a las situaciones específicas de cada entidad federativa.

Esto en razón de que, las normas constitucionales y convencionales deben respetar las autonomías de la región y de las regiones, lo cual además es condición necesaria de su aplicación, pues, aunque existen homogeneidades, también existen múltiples diferencias, de ahí que las directrices establecidas por las normas de referencia tienen que modularse dependiendo del lugar y del contexto.

En efecto, las normas jurídicas de referencia consagran derechos humanos de diverso tipo, así como directrices abiertas dirigidas a las autoridades y con las cuales se pretende promover, respetar, proteger y



garantizar tales derechos. Es así que, para lograr tal objetivo sin menoscabar las autonomías, las normas se formularon de tal manera que dejan una discrecionalidad más o menos amplia a las autoridades para conseguir tales objetivos.

Las normas del parámetro de constitucionalidad invocadas, en general, adoptan, conforme a la teoría de las normas jurídicas, la forma de principios o directrices.

Los principios pueden definirse como normas categóricas³⁸ explícitas o implícitas que expresan un valor superior, en cuya enunciación se emplean conceptos jurídicos indeterminados y que tienen la siguiente estructura: *Siempre que sea el caso Z debe (o puede o tiene prohibido) realizar la acción Y.*

Por ejemplo, la disposición del artículo 2 de la Constitución Federal establece que reconoce la autonomía de los pueblos y comunidades para: *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 (...)*

Así, si un órgano jurídico ha de dictar una norma jurídica o aplicarla, le está prohibido obstaculizar o evitar que las comunidades elijan de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno.

En ese sentido, las condiciones de aplicación de la norma no están incluidas en la disposición, en el caso, no se establece anticipadamente cuales son las conductas que pueden violentar el derecho de las comunidades a elegir a sus autoridades o representantes mediante sus sistemas normativos internos, por lo que la determinación de conductas que transgreden tales derechos depende del análisis concreto de cada caso.

³⁸ Conforme al Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, categórico es lo dicho de un juicio o de un raciocinio: **Afirmado o negado sin restricción ni condición.**





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLITICO-ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA
TET-JDC-39/2020

En relación a las directrices, se trata de normas categóricas, regularmente expresas, que establecen la obligación de **perseguir ciertos fines**, esto es, ordenan la consecución de un objetivo considerado valioso en sí mismo, y en las que están configuradas de forma abierta tanto sus condiciones de aplicación como el modo de conducta prescrito: *Siempre que sea el caso, entonces Z debe alcanzar el estado de cosas F.*

Por ejemplo, el artículo 2 del **Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes**, establece que: *los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.*

En ese tenor, si se dan las condiciones de aplicación X (que no están determinadas por la norma, por lo que se traducen en su aplicación *en cuanto se presente la ocasión*), entonces Z (los gobiernos) debe alcanzar el estado de cosas F (asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad).

Como se puede advertir, en las directrices no aparecen las circunstancias que deben darse para que pueda aplicarse la norma, es decir, para que se tomen acciones para alcanzar el estado de cosas ordenado; pero tampoco, la norma contiene la forma o manera precisa en que debe alcanzarse tal estado de cosas.

En ese orden de ideas, los principios y las directrices se diferencian de las reglas en que en estas la delimitación del caso regulado, se hace en forma cerrada, finita, en tanto que, sus condiciones de aplicación (el supuesto de hecho) están, al menos, genéricamente reguladas.



Por ejemplo, el numeral 276 de la Ley Electoral Local establece que: *Las comunidades que realizan elecciones por el sistema de usos y costumbres serán incluidas en un Catálogo, el que será elaborado y actualizado por el Instituto, conforme a criterios que acuerde el Consejo General.*

En este caso, sí hay certeza sobre las circunstancias de aplicación –si hay comunidades que elijan a sus presidencias por usos y costumbres– el Consejo General del ITE debe incluirlas en el catálogo que elabore y actualice.

Aquí, tanto las condiciones de aplicación como la acción a realizar, se encuentran establecidas por la norma, porque se trata de una regla.

De lo anterior se deduce que, el grado de discrecionalidad, pero también de incertidumbre, es mucho mayor en los principios y directrices que en las reglas, lo cual no necesariamente es negativo en cuanto el legislador también reconoce situaciones en las que no es conveniente reglar las condiciones de aplicación y las conductas a realizar³⁹, con el objetivo de que el aplicador tome la decisión más adecuada dada la multiplicidad de situaciones que pueden darse en la realidad.

En el caso concreto, los Impugnantes se duelen de que el ITE, a través de su Consejo General, negó la creación de una Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas. Los Actores solicitaron su creación en razón de que de esa forma, según afirman, se tutelarían mejor sus derechos, ya que, según refieren en la solicitud⁴⁰ primigenia presentada ante el ITE, dicha dirección fomentaría el respeto a sus derechos colectivos, su autonomía, y sus formas de organización y de nombramiento de sus autoridades. Además de que, la dirección de

³⁹ Por ejemplo, difícilmente encontraremos una regla legal que establezca que cuando exista un determinado número de asaltos en una colonia, se comisionarán tal número de elementos de seguridad pública. Lo cual es lógico en cuanto este tipo de normas podrían obstaculizar la implementación de acciones y estrategias idóneas que, por los diversos contextos en que se presentan, pueden evaluarse de mejor manera por las autoridades que en un momento y lugar determinados deban tomar la decisión.

⁴⁰ La cual se encuentra en copia certificada en el expediente, la cual hace prueba plena de acuerdo a los artículos 29, fracción I, 31, fracción IV y 36, fracción I de la Ley de Medios.





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLITICO-ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA
TET-JDC-39/2020

referencia debería realizar investigación y publicar libros documentando el Derecho Electoral Indígena en las Comunidades, siempre con su permiso y acompañamiento.

Sin embargo, no existe una disposición legal que establezca la creación de la citada dirección, es decir, no existe una regla de la que se deduzca el deber jurídico del ITE de crear el órgano de referencia, por lo que, en inicio, dicho órgano electoral administrativo no está necesariamente obligado a satisfacer la pretensión de los Impugnantes en los términos que solicita, y, por tanto, este Tribunal tampoco.

No obstante, el marco constitucional y convencional sí exige adoptar medidas tuteladoras de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, de tal manera que la problemática que se presenta es que en el caso concreto no están determinadas las condiciones que obligan a la adopción de tales medidas, ni tampoco las medidas concretas que en cada situación deben adoptarse, esto porque, no existen reglas que definan tales extremos, sino principios y directrices que deben aterrizar en cada caso concreto.

Por otro lado, es relevante destacar que, como se adelantó, de la causa de pedir del escrito de demanda de los Actores, se desprende que estiman que es un deber jurídico del ITE crear la Dirección, en razón de que con ello se tutelan mejor los derechos de las Comunidades.

En efecto, la creación del organismo referido, teóricamente⁴¹ fortalecería y potenciaría derechos de las Comunidades, como los de autogobierno y libre determinación y autonomía para elegir a sus representantes, en cuanto estarían a su disposición mayores elementos para el desarrollo de sus elecciones por sistemas normativos internos, generándose un mejoramiento de las condiciones en que ejercen sus derechos.

⁴¹ En cuanto para llegar a una conclusión tendría que medirse con posterioridad el impacto de la medida.



Además, el párrafo tercero del artículo 1 de la Constitución Federal establece que: *Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y **progresividad**.*

La progresividad supone la exigencia a todas las autoridades del Estado mexicano, en el ámbito de su competencia, de incrementar el grado de tutela en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos y también les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que sin plena justificación constitucional disminuyan el nivel de la protección a los derechos humanos de quienes se someten al orden jurídico del Estado mexicano⁴².

Bajo tales consideraciones, no es suficiente para considerar que el ITE transgredió los derechos de los Impugnantes el que haya negado la solicitud de creación de la una dirección de asuntos indígenas, de la misma forma que no podría establecerse (si alguien lo solicitara), que el Estado mexicano afecta el derecho a la salud de los gobernados en cuanto no ha establecido un sistema de atención médica a domicilio, pues para llegar a tal conclusión tendría que realizarse un análisis conforme a un parámetro razonable que considerara precisamente si, conforme al estado de cosas actual, es exigible al gobierno ese tipo de medidas⁴³.

Total que, aunque tenemos derechos humanos de comunidades indígenas susceptibles de tutela progresiva, no tenemos una regla que establezca el deber jurídico del ITE de crear una dirección que se encargue específicamente de las competencias que en la materia tiene el órgano electoral administrativo. Esto es, no hay una norma que

⁴² Tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro: **PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO.**

⁴³ En el ejemplo, como es notorio, en México existe un déficit de atención médica en los hospitales, por lo que, conforme al estado de las cosas, antes que exigir atención médica a domicilio, lo razonable sería pedir la ampliación de la atención médica hospitalaria para después llegar progresivamente a condiciones superiores en los servicios médicos.





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLITICO-ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA
TET-JDC-39/2020

determine que para tutelar los derechos humanos de las comunidades que eligen a sus presidencias mediante sistemas normativos internos debe crearse una dirección en el ITE; pero, por otro lado, hay una exigencia de tutelar tales derechos de forma progresiva, de tal suerte que, pudiera haber la posibilidad de que, a pesar de la falta de regla, la situación planteada pudiera dar lugar a la exigencia a la autoridad electoral de crear la dirección.

Para resolver la problemática de que se trata, este Tribunal considera que debe utilizarse el estándar de análisis que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido para determinar los niveles de protección de los derechos económicos, sociales y culturales.

Esto en razón de que, si bien es cierto los derechos político – electorales no son en principio de corte social, tratándose de los pertenecientes a comunidades indígenas adquieren un componente de ese tipo, por la fuerte vinculación ente la comunidad y el ejercicio de tales derechos, de tal suerte que, el aspecto individual de tales derechos tiene menos intensidad que en el resto de la sociedad.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció las tesis de rubros y textos siguientes: **DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. NIVELES DE SU PROTECCIÓN.** *Existen niveles distintos de protección de los derechos sociales, económicos y culturales, a saber: (i) un núcleo esencial que protege la dignidad de las personas e impone al Estado obligaciones de cumplimiento inmediato e ineludible en caso de una vulneración; (ii) cuando se sobrepase ese núcleo esencial, un deber de alcanzar progresivamente la plena realización del derecho; y, (iii) un deber de no adoptar injustificadamente medidas regresivas; y, **DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. DEBERES QUE GENERAN AL ESTADO.** Tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como diversos tratados internacionales en la materia, han*



establecido que los derechos económicos, sociales y culturales generan tres tipos de deberes para el Estado: 1) proteger el núcleo esencial del derecho; 2) realizar progresivamente el alcance del derecho; y, 3) no adoptar injustificadamente medidas regresivas.

- **Análisis de la afectación de la negativa de crear la dirección ejecutiva de sistemas normativos indígenas al núcleo esencial de los derechos de las Comunidades.**

Como se advierte de las tesis invocadas, el parámetro a utilizar para resolver el presente asunto implica en un primer momento, analizar si la negativa reclamada afecta el núcleo esencial del derecho, para lo cual es orientadora la tesis de la Primera Sala de rubro y texto siguientes: **DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. DEBER DE PROTEGER DE MANERA INMEDIATA SU NÚCLEO ESENCIAL.**

*Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que los derechos sociales atribuyen un deber incondicional de proteger su núcleo esencial. Así, dichos derechos imponen un deber de resultado, esto es, el Estado mexicano tiene el deber de garantizar de manera inmediata la protección del núcleo esencial de los derechos sociales. Esta obligación se justifica porque existen violaciones tan graves a los derechos sociales que no sólo impiden a las personas gozar de otros derechos, sino que atacan directamente su dignidad, luego se entiende que se viola el núcleo esencial de los derechos sociales cuando la afectación a éstos, atenta la dignidad de las personas. Por tanto, los tribunales, en cada caso, **deberán valorar si la afectación a un derecho social es de tal gravedad que vulnera la dignidad de las personas y de ser así, deberán declarar que se viola el núcleo esencial de ese derecho y ordenar su inmediata protección.***

Al respecto, se estima que la negativa del ITE de crear la dirección de asuntos indígenas no afecta el núcleo esencial de los derechos de las Comunidades (autogobierno, libre determinación y autonomía para elegir a sus representantes), en cuanto las competencias atribuidas al ITE por el legislador se realizan por diversos órganos de la institución,





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

por lo cual, se encuentra asegurado su cumplimiento, esto es, existen disposiciones legislativas que señalan obligaciones específicas de la autoridad electoral y las Comunidades tienen certeza de los órganos encargados de ejercerlas.

En efecto, del marco legal⁴⁴ se desprende que las competencias del ITE en materia de elecciones por usos y costumbres se reducen a prestar asistencia técnica, jurídica y logística a las comunidades que realizan elecciones de sus presidencias por sistemas normativos internos; el deber de dicho instituto de elaborar un catálogo de tales comunidades; así como de enviar representantes a las elecciones del tipo de que se trata, e informar al ayuntamiento que corresponda sobre el resultado de las votaciones⁴⁵.



⁴⁴ En referencia a leyes formales y materiales, es decir, creadas por el Congreso.

⁴⁵ Ley Electoral Local.

Artículo 51. El Consejo General tendrá las atribuciones siguientes:

[...]

XLI. Expedir la reglamentación relativa a la asistencia técnica, jurídica y logística que el Instituto eventualmente puede prestar a las comunidades que realizan elecciones de presidentes de comunidad por el sistema de usos y costumbres;

[...]

Artículo 275. Las comunidades que realizan elecciones por el sistema de usos y costumbres serán incluidas en un Catálogo, el que será elaborado y actualizado por el Instituto, conforme a criterios que acuerde el Consejo General.

Artículo 276. Para la preparación, organización, desarrollo y vigilancia de las elecciones por usos y costumbres, el Instituto podrá prestar asistencia técnica, jurídica y logística, en la medida que lo requieran por escrito las comunidades.

Ley Municipal del Estado de Tlaxcala

Artículo 116. (...)

I. La elección de presidentes de comunidad se realizará en la misma fecha en que se celebre la elección de Ayuntamientos, **El Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, determinará qué presidencias de comunidad se elegirán mediante el sistema de usos y costumbres, de acuerdo al catálogo que para tal efecto expida.**

[...]

VI. Los presidentes de comunidad electos de acuerdo a usos y costumbres de la comunidad que los elija, se acreditarán ante el Ayuntamiento que corresponda mediante el acta de la asamblea de la población, a la que invariablemente deberá asistir un representante del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones; éste comunicará al Ayuntamiento, los resultados obtenidos en la elección correspondiente.



La asistencia técnica, jurídica y logística a las comunidades que realizan elecciones de sus presidencias por sistemas normativos internos será otorgada por la *Dirección de Organización Electoral, Capacitación y Educación Cívica*. Esto conforme al numeral 11 del Reglamento de asistencia técnica, jurídica y logística a las comunidades que realizan elecciones de presidencias de comunidad por el sistema de usos y costumbres.

Asimismo, el arábigo 15 Bis del reglamento mencionado establece la facultad de la Dirección para resolver sobre las solicitudes de asistencia técnica, jurídica y logística que presenten las Comunidades respecto de la preparación, organización, desarrollo y vigilancia de las elecciones por el sistema de usos y costumbres. También señala que, en el ejercicio de esta facultad, la dirección estará supervisada por la *Comisión de Organización Electoral, Capacitación y Educación Cívica*.

En cuanto a la elaboración del catálogo de Comunidades, el artículo 5 del reglamento de referencia establece que la Dirección de Organización Electoral, Capacitación y Educación Cívica será el órgano encargado de su elaboración y actualización permanente.

Respecto al deber jurídico del ITE de informar sobre los resultados de la elección de que se trata al ayuntamiento que corresponda, el artículo 17 del multicitado reglamento establece que ello será realizado por la Presidencia del órgano electoral administrativo.

Como se puede advertir, las atribuciones relacionadas con las elecciones de presidencias de comunidad por sistemas normativos internos atribuidas al ITE están suficientemente reguladas en disposiciones legales y reglamentarias, de tal manera que no hay duda sobre su contenido y órganos encargados de su aplicación.

Las competencias de referencia están atribuidas a diversos órganos del Instituto, - *dirección y comisión de organización electoral, capacitación y educación cívica* -, por lo que, aunque no exista una dirección que se encargue específicamente de las cuestiones de las Comunidades, lo





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLITICO-ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA
TET-JDC-39/2020

cierto es que legal y estructuralmente se encuentra asegurado su cumplimiento, lo cual encuentra lógica en el hecho de que las competencias del ITE en la materia son reducidas, de tal manera que, no se puede considerar transgredido el núcleo fundamental de los derechos de las Comunidades.

Adicionalmente, el crear una dirección diferente a las establecidas por el legislador implicaría una modificación del modelo considerado idóneo para el ITE por el legislador democrático, lo que se traduce en que, la incorporación de direcciones o áreas técnicas no es un tema disponible por la autoridad electoral administrativa local como sí lo son otros relativos a los ajustes a la estructura organizacional, creación de comisiones o incorporación de plazas.

Es importante recalcar además que, el Estado, más que espacios materiales en los que servidores públicos desempeñan trabajo institucional, son centros jurídicos de imputación o conjunto de competencias⁴⁶, así pues, aunque la creación de una dirección de asuntos indígenas pudiera beneficiar a las Comunidades, lo cierto es que mientras la institución tenga la estructura para prestar el servicio, no se afectan de forma trascendente (núcleo esencial) sus derechos.

- **Análisis del cumplimiento del deber de tutela progresiva de los derechos de las Comunidades por parte del ITE.**

Una vez establecido que con la negativa impugnada el ITE no transgredió el núcleo esencial de los derechos de las Comunidades, de acuerdo al parámetro de análisis adoptado para verificar el cumplimiento de los deberes del ITE en relación con dichas comunidades, corresponde estudiar **el cumplimiento del deber de alcanzar progresivamente la plena realización de los derechos de los centros de población indígena de que se trata**, para lo cual es

⁴⁶ Roldán Xopa José, *Derecho Administrativo*, Editorial Oxford, Primera Edición, p. 181.



orientadora la tesis de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro y texto siguientes: **DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. DEBER DE ALCANZAR SU PLENA PROTECCIÓN PROGRESIVAMENTE.** *Una vez satisfecho el núcleo esencial, los derechos económicos, sociales y culturales imponen al Estado una obligación de fin, toda vez que dichas normas establecen un objetivo que el Estado debe alcanzar mediante los medios que considere más adecuados, partiendo de la premisa de que el pleno goce de los derechos sociales no se puede alcanzar inmediatamente, sino de manera progresiva. De esta manera, los órganos de los Poderes Ejecutivo y Legislativo deben diseñar una política pública mediante la cual se garantice el pleno goce de los derechos económicos, sociales y culturales. Ahora, este deber implica que tiene que existir una política pública razonable para alcanzar el objetivo impuesto por el derecho en cuestión. En este sentido, los tribunales deben analizar si la medida impugnada se inscribe dentro de una política pública que razonablemente busque alcanzar la plena realización del derecho social. Sin embargo, son las autoridades administrativas y legislativas quienes en principio están en una mejor posición para determinar cuáles son las medidas adecuadas para alcanzar la plena realización de los derechos sociales, por tanto, al analizar la razonabilidad de la medida los tribunales deben ser deferentes con dichas autoridades.*

También es relevante destacar que no se puede saber anticipadamente cuál es el máximo nivel de protección de un derecho, pero sí se puede verificar la implementación de medidas razonables tendentes a tal objetivo por parte de los órganos estatales, lo cual depende de múltiples variables, como el marco jurídico y el presupuesto. Lo anterior, partiendo de la premisa de que el pleno goce de los derechos no se puede alcanzar inmediatamente, sino de manera progresiva, en el entendido de que no le es exigible al Estado la satisfacción plena de los derechos de manera inmediata.

En el Acuerdo Impugnado, el ITE justificó en parte la negativa de la creación de la Dirección en el hecho de haberle solicitado al INE la





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLITICO-ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA
TET-JDC-39/2020

modificación del catálogo de puestos para atribuir las funciones de la nueva plaza de coordinación de sistemas normativos indígenas a la coordinación de organización electoral, puesto este último ya existente dentro del órgano electoral local⁴⁷, lo cual, si bien es cierto constituye una manifestación de voluntad del ITE en el sentido de incorporar nuevas funciones relacionadas con las Comunidades, no da certeza respecto de las renovadas atribuciones que en adelante realizaría, ni de los órganos encargados de ello, cuando tuvo la posibilidad de instrumentar lo correspondiente en tanto el INE daba una respuesta.

En efecto, se encuentra en el expediente copia certificada del Acuerdo INE/JGE227/2019 por el cual la Junta General Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral aprobó la actualización del catálogo de cargos y puestos del servicio profesional electoral nacional⁴⁸, del cual se desprende que después de un amplio procedimiento en el que se consultó a los Órganos Públicos Locales del país, se actualizó el Catálogo de cargos y puestos del servicio profesional electoral nacional, para incorporar, entre otros, 6 cargos relacionados con sistemas normativos pluriculturales, a saber: Coordinadora / Coordinador de Sistemas Normativos Pluriculturales; Técnica / Técnico de Sistemas Normativos Pluriculturales; Coordinadora Jurídica / Coordinador Jurídico de Sistemas Normativos Pluriculturales; Técnica Jurídica/Técnico Jurídico de Sistemas Normativos Pluriculturales; Coordinadora / Coordinador para el Fortalecimiento de Sistemas Normativos Pluriculturales; Técnica/Técnico para el Fortalecimiento de Sistemas Normativos Pluriculturales.

Sin embargo, en el acuerdo se precisó, **que tales cargos no son obligatorios, y que cada Órgano Público Local Electoral**

⁴⁷ Tal y como consta también en copia certificada del oficio ITE-PG-075/2020 dirigido por la Consejera Presidenta del ITE a la Directora Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral Nacional. La cual hace prueba plena conforme a los numerales 29, fracción II, 31, fracciones II y IV, y 36, fracción I de la Ley de Medios.

⁴⁸ El cual hace prueba plena conforme a los numerales 29, fracción II, 31, fracciones II y IV, y 36, fracción I de la Ley de Medios.



determinaría si los incorporaba a su estructura organizacional conforme a la legislación en la materia y la suficiencia presupuestal.

Como se señaló, el ITE le hizo saber al INE que aceptaba incorporar las funciones de la coordinación de sistemas jurídicos pluriculturales, más, como no tenía de momento la posibilidad de crear una nueva plaza, pidió que tales funciones fueran incorporadas a la Coordinación de Organización Electoral, lo cual dejó la decisión final de la implementación de las nuevas atribuciones en el INE, pues a él corresponde decidir sobre las actualizaciones al catálogo de puestos del Servicio Profesional Electoral Nacional.

En esa tesitura, el artículo 11, fracción VII del Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y del Personal de la Rama Administrativa, establece que corresponde a la Junta General Ejecutiva del INE aprobar y emitir los acuerdos de ingreso o incorporación al servicio profesional electoral que le presente la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral Nacional; y, por la fracción VIII, aprobar los catálogos de cargos y puestos, según corresponda. Además, en términos del artículo 13, fracción VIII del estatuto mencionado, corresponde a la dirección de referencia, integrar, revisar y actualizar el catálogo del servicio y someterlo para su aprobación a la Junta General Ejecutiva.

Entonces, con su respuesta, el ITE dejó en suspenso la ejecución de las nuevas atribuciones adoptadas en tanto el INE emitía una respuesta, cuando conforme a sus atribuciones y posibilidades estructurales, pudo proveer lo necesario para su realización.

Lo anterior es así en razón de que, a pesar de que el modelo seminacionalizado en materia electoral estableció la implementación de un servicio profesional electoral nacional dirigido y normado por el INE⁴⁹,

⁴⁹ El apartado D, base V de la Constitución Federal establece que: *El Servicio Profesional Electoral Nacional comprende la selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina, de los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales de las entidades federativas en materia electoral. El Instituto Nacional Electoral regulará la organización y funcionamiento de este Servicio.*





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

los órganos públicos locales electorales como el ITE deben implementarlo observando la legislación local y conforme a sus posibilidades presupuestales, aspecto que, eventualmente, genera la posibilidad de los órganos locales electorales de adoptar formas autónomas en su estructura orgánica.

Así, aunque conforme a la Ley Electoral Local, el ITE no cuenta con facultades para crear más direcciones o áreas técnicas que las establecidas por el legislador democrático⁵⁰, sí tiene la facultad de determinar la integración de las comisiones necesarias para el cumplimiento de sus fines y atribuciones⁵¹, así como de adecuar su estructura técnica y operativa conforme a su disponibilidad presupuestal⁵².

En ese orden de ideas, los directores de los órganos ejecutivos o áreas técnicas podrán ser integrados a las comisiones, en calidad de

⁵⁰ La Ley Electoral Local establece lo siguiente:

Artículo 33. Para el ejercicio de sus funciones, el Instituto contará con órganos directivos, ejecutivos y de vigilancia, así como con órganos y áreas técnicas, y con el personal necesario e idóneo para el cumplimiento de sus atribuciones y fines.

El personal del Instituto para su incorporación, evaluación, remoción o permanencia, estará a lo dispuesto a lo establecido en el capítulo segundo de la Ley General.

Artículo 34. Los órganos directivos del Instituto son: I. El Consejo General; II. Los Consejos Distritales Electorales; III. Los Consejos Municipales Electorales; y IV. Las Mesas Directivas de Casilla.

Artículo 35. Los órganos ejecutivos del Instituto son: I. La Presidencia del Consejo General; II. La Junta General Ejecutiva; III. La Secretaría Ejecutiva; IV. La Dirección de Organización Electoral, Capacitación y Educación Cívica; V. La Dirección de Prerrogativas, Administración y Fiscalización; VI. La Dirección de Asuntos Jurídicos; y VII. La Contraloría General.

Artículo 36. Los órganos de vigilancia del Instituto son: I. La Comisión de Prerrogativas, Partidos Políticos, Administración y Fiscalización; II. La Comisión de Vigilancia del Registro de Electores; III. La Comisión de Gobierno Interno; y IV. Las demás que acuerde el Consejo General.

Artículo 37. Las áreas técnicas del Instituto son: I. De Informática; II. De Comunicación Social y Prensa; III. De Consulta Ciudadana; y IV. De Transparencia y Acceso a la Información.

Asimismo, el Consejo General, órgano superior y titular de la dirección del ITE no tiene entre sus atribuciones la de crear más direcciones u áreas técnicas que las establecidas por el legislador. Desde luego, los órganos de menor jerarquía del ITE tampoco tienen tal facultad.

⁵¹ Artículo 64 de la Ley Electoral Local.

⁵² Artículo 51, fracción XIII de la Ley Electoral Local.



secretarios técnicos⁵³. Además, todas las comisiones podrán auxiliarse con el personal con que cuente el ITE para cumplir sus funciones⁵⁴.

Adicionalmente, en el dictamen anexo al acuerdo INE/JGE227/2019 consta que del total de plazas del ITE, el 22 % pertenecen al Servicio Profesional Electoral, **lo cual implica que hay la posibilidad de adecuar el resto de las plazas a las nuevas funciones, salvo lo que el INE determine respecto de la modificación solicitada por el ITE u otras medidas que implemente⁵⁵.**

Desde luego, todo esto en la medida que las cargas de trabajo y los derechos de los trabajadores así lo permitan, y en el entendido que en los ejercicios anuales posteriores se realicen las solicitudes presupuestales correspondientes, lo cual se justifica plenamente en la medida en que las nuevas funciones adoptadas por el ITE son parte de la progresividad con que deben tutelarse los derechos de las comunidades que en Tlaxcala eligen a sus presidencias de comunidad mediante sistemas normativos internos.

Además, aunque el ITE aceptó incorporar las funciones de la plaza de la Coordinación de Sistemas Normativos Indígenas, este Tribunal advierte que no existe un pronunciamiento específico del Consejo General acerca de cuáles de todas las funciones de dicho cargo adoptará, las que conforme al anexo del Acuerdo INE/JGE227/2019 son:

MISIÓN	Contribuir a la transversalización de la perspectiva intercultural y particular referida a la inclusión de pueblos indígenas y grupos étnicos en la sociedad del estado y en los trabajos que se lleven a cabo en el organismo local.
OBJETIVO	Coadyuvar en las elecciones y consultas en los municipios que se rigen por usos y costumbres o sistemas normativos indígenas, empleando los mecanismos de mediación y conciliación necesarios para minimizar los posibles conflictos, así como

⁵³ Párrafo segundo del artículo 65 de la Ley Electoral Local.

⁵⁴ Párrafo primero del numeral 68 de la Ley Electoral Local.

⁵⁵ No hay constancia en el expediente de que el INE haya dado respuesta a la petición del ITE o que haya tomado alguna otra medida.





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLITICO-ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA
TET-JDC-39/2020

	acciones de sensibilización y de promoción de derechos en estas comunidades.
FUNCIÓN 1	Elaborar y proponer al consejo electoral el plan institucional y programas de trabajo en materia de atención a los pueblos indígenas y grupos étnicos que comprenda procesos electivos y de consulta, así como de promoción de derechos.
FUNCIÓN 2	Fungir como vínculo para formalizar colaboración de instituto estatal con las autoridades de los pueblos indígenas en materia de organización de procesos electorales y/o consultas y/o estudios, y/o capacitación, y/o educación cívica en sus comunidades, donde se contemple la participación de autoridades estatales y federales y organizaciones sociales.
FUNCIÓN 3	Coadyuvar, en su caso y a petición expresa de las autoridades comunitarias, en la organización y seguimiento de las elecciones ordinarias y extraordinarias y/o consultas de interés general que tengan un lugar en los municipios sujetos al régimen de usos y costumbres o sistemas normativos indígenas, incluyendo tareas de logística y seguridad.
FUNCIÓN 4	Dirigir y coordinar acciones a nivel estatal en materia de promoción de derechos políticos desde una visión pluricultural, y que incluya de manera relevante la perspectiva indígena.
FUNCIÓN 5	Integrar y mantener actualizado el cuerpo legal en materia de usos y costumbres o sistemas normativos indígenas aplicable en las comunidades y municipios del estado.
FUNCIÓN 6	Dirigir y coordinar la integración del registro estadístico de las personas con derecho a votar en los municipios donde se realicen las elecciones o consultas mediante el régimen de usos y costumbres o sistemas normativos indígenas
FUNCIÓN 7	Implementar procedimientos de mediación en los municipios sujetos al régimen de usos y costumbres o sistemas normativos indígenas, en los términos establecidos en la normatividad aplicable.
FUNCIÓN 8	Planear y proponer acciones en materia de capacitación dirigidas a los pueblos indígenas y grupos étnicos que conviven en el estado y se rigen bajo el sistema de usos y costumbres o sistemas normativos indígenas para garantizar el ejercicio plenos de sus derechos políticos - electorales.
FUNCIÓN 9	Atender las actuaciones jurídicas requeridas que ordene el consejo general, la secretaría ejecutiva, las comisiones permanentes del instituto, juzgados, tribunales, entre otras autoridades judiciales, o bien solicitadas por las comunidades indígenas, relacionadas con el régimen de usos y costumbres o sistemas normativos indígenas.
FUNCIÓN 10	Analizar la estadística electoral de la participación ciudadana de personas que integran pueblos indígenas y grupos étnicos con el fin de identificar, a partir de consideraciones antropológicas, áreas de oportunidad para el diseño de propuestas que fomenten su participación ciudadana en asuntos públicos.



FUNCIÓN 11	Encabezar estudios que compliquen la experiencia en materia de derechos políticos por vía de usos y costumbres o sistemas normativos indígenas.
FUNCIÓN 12	Proporcionar asesoría jurídica a los funcionarios electorales del instituto, así como a instituciones públicas que lo requieran.
FUNCIÓN 13	Conducir la elaboración y difusión de traducciones a la lengua indígena correspondiente, de aquellos acuerdos, sentencias, resoluciones y demás medidas adoptadas por el instituto o por otras instancias y que tenga impacto en los pueblos indígenas que hagan uso de los sistemas de usos y costumbres o sistemas normativos indígenas.
FUNCIÓN 14	Las demás que le encomienden los órganos superiores, la ley estatal en materia de usos y costumbres o de sistemas normativos indígenas y demás aplicables.

Entonces, la indebida motivación de la negativa impugnada de crear la dirección ejecutiva de sistemas indígenas, deriva de que contrariamente a lo determinado por el ITE, no bastaba con que señalara que había solicitado al INE la adecuación al catálogo de cargos y puestos del Servicio Profesional Electoral Nacional, sino que debió establecer con especificidad a través de su Consejo General las funciones que asumía y los órganos encargados de su realización hasta en tanto no recibía una respuesta de la autoridad electoral nacional. Esto es, la medida del ITE de incorporar funciones⁵⁶ es razonable al objetivo de potenciar los derechos de las Comunidades, sin embargo, debió asegurarse eficacia en cuanto como se demostró, el órgano electoral local estaba en posibilidades de hacerlo.

Importa expresar que, en la solicitud originaria se manifiesta que la dirección propuesta debía también hacer investigación y publicar libros documentando el Derecho Electoral Indígena en las Comunidades, en relación a lo cual el ITE deberá pronunciarse respecto de si considera o no adoptar dicha atribución.

Lo anterior es así, dado que, de la causa de pedir de la demanda se desprende que los Actores pretenden la creación de una dirección de

⁵⁶ Esto no implica un pronunciamiento respecto de la constitucionalidad o legalidad de las funciones susceptibles de incorporación por parte del ITE, al no ser materia de la controversia.





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLITICO-ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA
TET-JDC-39/2020

asuntos indígenas que no solo se haga cargo de las facultades legales que en dicha materia corresponden al ITE, sino que las amplíe. No obstante, como no existe disposición que obligue al órgano electoral administrativo en ese sentido, y como el ITE tiene un deber de tutela progresiva de los derechos de las Comunidades, debe evaluar la conveniencia y pertinencia de la medida propuesta.

Además, los Impugnantes señalan que no es justificación para crear la dirección de cuestiones indígenas, la falta de presupuesto sostenida por el ITE, ya que desde 2019 pudieron proponer las reformas legislativas correspondientes y prever la suficiencia presupuestal.

Se estima que no le asiste la razón a los Actores en razón de que, como se demostró, no existe el deber jurídico del ITE de crear la dirección de asuntos indígenas, por lo que tampoco existe la obligación del órgano electoral de solicitar presupuesto para tal efecto.

Además, de la demanda y demás constancias del expediente se desprende que los Impugnantes parten de la premisa errónea de que lo que en su momento propuso el INE al ITE, fue la creación de una dirección de asuntos indígenas, cuando lo que realmente solicitó fue la modificación de la estructura del órgano local electoral derivada de la actualización del catálogo de cargos y puestos en la que se crearon plazas en materia de sistemas normativos pluriculturales⁵⁷.

En la lógica de los Actores, desde 2019 el INE habría propuesto la creación de una dirección ejecutiva en materia indígena, y, por tanto, desde ese año pudieron solicitar la partida presupuestaria a utilizar el año siguiente, sin embargo, como se señaló, lo que el INE determinó en realidad fue la creación de diversas plazas en materia de asuntos

⁵⁷ Esto según la copia certificada de la circular INE/DESPEN/003/2020 del Director Ejecutivo del Servicio Profesional Electoral, la cual hace prueba plena conforme a los numerales 29, fracción II, 31, fracciones II y IV, y 36, fracción I de la Ley de Medios.



indígenas, las cuales podían ser o no incorporadas a la estructura de los institutos electorales locales como el ITE.

Mientras que, la propuesta de los actores de crear una dirección de asuntos indígenas se dio el 31 de marzo de 2020⁵⁸, más dicho organismo constituía una propuesta diferente a la del INE. Como sea, aunque el ITE aceptó incorporar las funciones atribuidas a una de las plazas (coordinación de asuntos indígenas), ello no forzosamente implica solicitar mayores recursos.

Finalmente, tal y como se demostró, la creación de una Dirección Ejecutiva de Asuntos Indígenas en el ITE es una facultad que corresponde al Congreso, por lo que se debe dar vista a dicho órgano para los efectos que en el ejercicio de sus competencias estime pertinentes.

1.4. Conclusión.

Es **parcialmente fundado** el agravio.

2. Análisis del Agravio 2.

2.1. Cuestión principal a resolver.

Determinar si la negativa del ITE de financiar un estudio jurídico – antropológico del Derecho Electoral Nahua vigente en la comunidad de Guadalupe Ixcotla y su forma de organización es contraria a derecho, al ser obligación de toda autoridad en el ámbito de su competencia promover el respeto a los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas.

⁵⁸ Según sello de la oficialía de partes del ITE que consta en la copia certificada de la petición originaria de los Actores. El sello hace prueba plena conforme a los numerales 29, fracción II, 31, fracción II, y 36, fracción I de la Ley de Medios.





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLITICO-ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA
TET-JDC-39/2020

2.2. Solución.

No le asiste razón a los Impugnantes en razón de que, contrariamente a lo que afirman, el ITE no tiene el deber jurídico de financiar estudios jurídicos – antropológicos de las comunidades que eligen a sus presidencias por sus sistemas normativos internos, en razón de que del marco jurídico aplicable no se desprende dicha obligación específica en ese sentido.

Además, no se advierte transgresión relevante a los derechos de las Comunidades derivada de la negativa de financiar el estudio propuesto, y, aunque tampoco le está prohibido al ITE encargarse de ese tipo de estudios, lo cierto es que el órgano electoral ha venido ejecutando una política pública razonable de generación de información sobre los sistemas normativos internos de las Comunidades mediante el Catálogo de presidencias de comunidad que realizan elecciones mediante el sistema de *usos y costumbres*.

2.3. Demostración.

Sobre la base del estudio realizado en el punto 1.3 del análisis del agravio 1, se advierte que existen principios y normas en materia de Derecho Indígena que dejan una amplia discrecionalidad de las autoridades de las entidades federativas de establecer los mecanismos de tutela de los pueblos y comunidades indígenas.

Al respecto, el legislador estatal estableció que las facultades del ITE respecto de las elecciones por sistemas normativos internos de las Comunidades se limitan a prestar asistencia técnica, jurídica y logística a las comunidades que realizan elecciones de sus presidencias por sistemas normativos internos; el deber de dicho instituto de elaborar un catálogo de tales comunidades; así como de enviar representantes a las elecciones del tipo de que se trata, e informar al ayuntamiento que corresponda sobre el resultado de las votaciones.



No obstante, el que no existan más reglas específicas en la ley, no necesariamente quiere decir que el ITE no pueda realizar otras funciones o implementar medidas tendentes a maximizar la tutela de los derechos de las Comunidades, siempre y cuando ello no constituya un rebase de sus competencias o una afectación desproporcionada a derechos humanos u otros valores y principios.

En ese tenor, la solicitud de financiamiento al ITE de un estudio jurídico – antropológico del Derecho Electoral Nahua vigente en la comunidad de Guadalupe Ixcotla no tiene sustento en alguna norma específica del sistema, no obstante, se aprecia que su implementación pudiera constituir un beneficio a la comunidad de referencia, a los órganos electorales y a la ciudadanía, en cuanto la documentación del derecho indígena permitiría un mejor conocimiento de su sistema normativo interno, así como la preservación por escrito de las prácticas tradicionales de la comunidad para su posterior consulta por cualquier autoridad o persona interesada.

Sin embargo, lo deseable de la propuesta no necesariamente significa que el ITE se encuentre obligado a su aceptación, pues para la solución de este tipo de controversias en las que existe una obligación genérica de potenciación de derechos colectivos o sociales sin tener precisión sobre las condiciones de cumplimiento del deber jurídico ni de los medios para alcanzarlos, debe partirse de la premisa de que el pleno goce de tales derechos no se puede alcanzar inmediatamente, sino de manera progresiva, en el entendido de que no le es exigible al Estado la satisfacción plena del derecho de manera inmediata.

Así, como se hizo en el análisis al Agravio 1, se estudiará en primer lugar si la negativa de financiar el estudio jurídico – antropológico transgredió el núcleo esencial de los derechos de las Comunidades y, en caso de que esto no fuera así, se revisará si han implementado políticas públicas razonables a la tutela progresiva de tales derechos.





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLITICO-ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA
TET-JDC-39/2020

- **Análisis de la afectación de la negativa del ITE de financiar un estudio jurídico – antropológico del Derecho Electoral Comunitario al núcleo esencial de los derechos de las Comunidades.**

Se considera que la negativa impugnada no transgrede el núcleo esencial de los derechos de la comunidad de Guadalupe Ixcotla, al no existir disposición que prevea tal obligación, además de que, existen normas reglamentarias que prevén la documentación y el recabamiento de datos que sirven a la actualización permanente del Catálogo de presidencias de comunidad que realizan elecciones mediante el sistema de *usos y costumbres*.

En efecto, el artículo 275 de la Ley Electoral Local establece que las comunidades que realizan elecciones por sus sistemas normativos internos serán incluidas en un Catálogo, el que será elaborado y actualizado por el ITE, conforme a criterios que acuerde el Consejo General. Es importante resaltar que tal norma ya existía en ordenamientos legislativos electorales anteriores.

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

Posteriormente, el 10 de noviembre de 2015, el Consejo General del ITE mediante acuerdo ITE – CG 20/2015, aprobó el Reglamento de asistencia técnica, jurídica y logística a las comunidades que realizan



elecciones de presidentes de comunidad por el sistema de *usos y costumbres*⁵⁹.

Según la fracción II del artículo I del reglamento de referencia, este tiene como uno de sus objetivos la elaboración y actualización permanente del Catálogo.

Luego, del numeral 5 del reglamento se deriva que el Catálogo será elaborado y actualizado permanentemente por la Dirección de Organización Electoral, Capacitación y Educación Cívica, y se integrará de la manera siguiente: registro sistemático de los datos de las comunidades relativos a denominación oficial y al municipio de que se trate; registro sistemático de los plazos, el procedimiento de elección y las instituciones políticas propias u órganos de consulta que tradicionalmente utilicen y la duración de los cargos; registro sistemático de la información relativa a reconocimiento de nuevas comunidades que elijan a sus comunidades por sistemas normativos internos previa determinación del Congreso y a petición de las mismas; registro sistemático de la información relativa a cambios del sistema de elección previa determinación del Congreso y; los demás que el Consejo considere pertinentes.

Por su parte, el artículo 6 del citado cuerpo reglamentario establece que, para la elaboración y actualización permanente del Catálogo, se solicitará sistemáticamente información al Congreso, a los ayuntamientos y a las presidencias de comunidad.

⁵⁹ Visible en la página electrónica del Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala en la siguiente liga: <http://periodico.tlaxcala.gob.mx/indices/Ex17112020.pdf> El documento digitalizado de referencia hace prueba plena por encontrarse en la página oficial de un órgano estatal. En ese sentido, los hechos notorios no necesitan de mayor prueba para dar certeza sobre su existencia conforme al numeral 368 de la Ley Electoral Local, y de forma orientadora conforme a las tesis del Poder Judicial de la Federación de rubros: **HECHO NOTORIO. LO CONSTITUYEN LOS DATOS QUE APARECEN EN LAS PÁGINAS ELECTRÓNICAS OFICIALES QUE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO UTILIZAN PARA PONER A DISPOSICIÓN DEL PÚBLICO, ENTRE OTROS SERVICIOS, LA DESCRIPCIÓN DE SUS PLAZAS, EL DIRECTORIO DE SUS EMPLEADOS O EL ESTADO QUE GUARDAN SUS EXPEDIENTES Y, POR ELLO, ES VÁLIDO QUE SE INVOQUEN DE OFICIO PARA RESOLVER UN ASUNTO EN PARTICULAR; CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO DE LA SECRETARÍA DE SALUD. AL ESTAR PUBLICADAS EN LA PÁGINA WEB OFICIAL DE DICHA DEPENDENCIA CONSTITUYEN UN HECHO NOTORIO, POR LO QUE CUANDO SEAN ANUNCIADAS EN EL JUICIO, LA AUTORIDAD DE TRABAJO ESTÁ OBLIGADA A RECABARLAS Y ANALIZARLAS, CON INDEPENDENCIA DE QUE NO SE APORTEN O QUE LAS EXHIBIDAS ESTÉN INCOMPLETAS, y; PÁGINAS WEB O ELECTRÓNICAS. SU CONTENIDO ES UN HECHO NOTORIO Y SUSCEPTIBLE DE SER VALORADO EN UNA DECISIÓN JUDICIAL.**





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLITICO-ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA
TET-JDC-39/2020

Para la actualización del Catálogo, según el artículo 7, se solicitará información al Congreso relativa a: las comunidades que por decreto son autorizadas para elegir a sus presidencias de comunidad; respecto de las comunidades del Estado que eligen sus presidencias por sistemas normativos internos; en relación a los cambios de sistema de elección en las comunidades, sea del sistema normativo indígena al sistema de partidos políticos y candidaturas independientes o viceversa.

El artículo 8 del multicitado reglamento señala que, para la actualización del Catálogo, se solicitará a todos los ayuntamientos y presidencias de comunidad, la información que corresponda a la elección por sistemas normativos internos.

El numeral 9 dispone que, con la información y documentación que se recabe del Congreso, los ayuntamientos y las presidencias, se integrarán los expedientes electorales relativos a las comunidades que se rigen por sistemas normativos internos.

Finalmente, el artículo 16 del reglamento establece que las o los representantes del ITE que asistan a la asamblea para elegir a la presidencia de la comunidad por sistemas normativos internos, elaborarán un acta de resultados que servirá, entre otras cosas, para actualizar el Catálogo y el expediente correspondiente. Tal acta contendrá los datos siguientes: comunidad y municipio; fecha y hora de inicio de la elección; lugar en donde se realizó la elección; nombre y apellidos de las y los representantes del ITE; nombre y apellidos de quien ocupe la titularidad de la presidencia de comunidad; procedimiento de elección tradicionalmente usado por la comunidad; nombre y apellidos de las candidatas y los candidatos; resultados de la elección; nombre y apellidos de la candidata o candidato que resultó electo, y el número de votos que obtuvo; nombre y apellidos de la o el suplente en su caso; periodo para el cual fue electo o electa; fecha y hora de conclusión de la elección; firma y sello de quien ocupe la presidencia de



comunidad; firma de la o el presidente de comunidad electo; firma de las personas de la comunidad responsables de conducir la asamblea o elección, y firma y sello de las o los representantes del ITE.

Como se puede advertir, el Catálogo contiene datos relevantes e ilustrativos de las elecciones de presidencias de comunidad por sistemas normativos internos, dejando constancia escrita para su conservación y posterior consulta.

En congruencia con lo anterior, la necesidad que subyace a la solicitud de los impugnantes es la de generar testimonio escrito del derecho electoral de su comunidad con el objetivo de conservarlo y facilitar su consulta, lo que contribuye a conservar sus instituciones políticas y a preservar elementos de su cultura e identidad⁶⁰.

En esa tesitura, el Catálogo, aunque no con la misma intensidad y profundidad que una investigación científica, cumple con el objetivo referido en esencia y en armonía con el orden jurídico, razón por la cual, no puede declararse la existencia de una afectación intensa de los derechos de las Comunidades (núcleo esencial).

Una vez determinado que la negativa combatida no afecta el núcleo esencial de los derechos de las Comunidades, resta determinar si el ITE ha cumplido con su deber jurídico de tutelar progresivamente tales derechos.

⁶⁰ **Artículo 2. (...)**

*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.*

[...]

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:*

[...]

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

[...]





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLITICO-ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA
TET-JDC-39/2020

- **Análisis del cumplimiento del deber de tutela progresiva de los derechos de las Comunidades por parte del ITE.**

En relación a lo cual, este Tribunal estima que el ITE ha observado una política razonable de tutela de los derechos de la Comunidades al realizar recientemente la actualización del Catálogo, así como del Reglamento de asistencia técnica, jurídica y logística a las comunidades que realizan elecciones de presidentes de comunidad por el sistema de *usos y costumbres*.

En efecto, tal y como se desprende del contenido del Catálogo⁶¹, se actualizaron datos hasta el año 2020⁶², lo cual implica de suyo, una

⁶¹ Consultable en la página oficial del ITE:

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

⁶² En relación a esto, en el documento de referencia se hace constar lo siguiente:

Acciones realizadas para la actualización del Catálogo.

Desde la creación del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones en el año 2015, la Dirección de Organización Electoral, Capacitación y Educación Cívica ha actualizado permanentemente el Catálogo de presidencias de comunidad que realizan elecciones mediante el sistema de usos y costumbres, con base en los informes levantados por las y los representantes del Instituto que han acudido a las asambleas celebradas en las comunidades, para renovar a sus autoridades, conforme a los artículos 116, fracción VI, de la Ley Municipal para el Estado de Tlaxcala y 16 del Reglamento de asistencia técnica, jurídica y logística a las comunidades que realizan elecciones de presidentes de comunidad por el sistema de usos y costumbres, así como, la información solicitada al Congreso del Estado y a los ayuntamientos.

También se han tomado en consideración los oficios mediante los cuales las y los Presidentes de Comunidad, las y los Presidentes Municipales y, las y los Secretarios de los ayuntamientos han remitido copia de las actas de asamblea levantadas por las propias comunidades, en las cuales han renovado a sus autoridades.

Asimismo, a fin de cumplir con lo señalado en el artículo 5 del Reglamento, en el año 2019 la Dirección inició una serie de actividades enfocadas a la actualización del Catálogo, mismas que se detallan a continuación:

A través de diversos oficios, todos con número ITE-DOECyEC-561/2019 de fecha 11 de noviembre de 2019, se solicitó a las y los presidentes de los municipios que cuentan con presidencias de comunidad que se eligen mediante el sistema de partidos políticos y/o sistema de usos y costumbres, información relativa a las comunidades que integran sus respectivos municipios.

[...]

De igual forma, a través de los oficios ITE-DOECyEC-560/2019, de fecha 11 de noviembre de 2019, se les solicitó a las y los presidentes de los municipios que únicamente tienen presidencias de comunidad que se eligen mediante sistema de partidos políticos, o bien, que no tienen presidencias de comunidad, que informaran al Instituto si del año 2007 a la fecha se ha conformado alguna comunidad dentro de la demarcación que abarca el respectivo municipio y, de ser el caso, si esa comunidad elige a sus autoridades (presidentes y presidentas) mediante el sistema de usos y costumbres.



continuidad en los trabajos de recolección de datos e información de las Comunidades.

Además, el 17 de septiembre de 2020, el Consejo General del ITE aprobó el acuerdo ITE–CG 31/2020⁶³ por el que se reformó el reglamento de asistencia técnica, jurídica y logística a las comunidades que realizan elecciones de presidentes de comunidad por el sistema de usos y costumbres.

Dentro de las reformas, se adicionó a la fracción II del artículo 5, que se recabaría también para la actualización permanente del Catálogo: *el procedimiento de elección y las instituciones políticas propias u órganos de consulta que tradicionalmente utilicen.*

Se precisaron, además, los datos que tiene que contener el acta de resultados levantada por los representantes del ITE en las asambleas comunitarias, entre los que se encuentra la consignación del procedimiento de elección tradicionalmente usado por la comunidad y los resultados de los comicios, aspectos relevantes que enriquecen el contenido del Catálogo.

Como se puede advertir, el ITE ha aplicado recientemente medidas tendentes a mejorar el contenido del Catálogo, pues apenas el año

[...]

A partir de la notificación de los oficios ITE-DOECyEC-560/2019 e ITE-DOECyEC561/2019, se ha dado puntual seguimiento a cada una de las respuestas, mediante las siguientes acciones: φ Cotejar la información remitida por los Ayuntamientos, que obra en los archivos de la Dirección. φ Cotejar los nombres de cada presidencia de comunidad con el nombre contenido en el Catálogo aprobado por el otrora Instituto Electoral de Tlaxcala mediante el Acuerdo CG 13/2007. Por otra parte, a través del oficio con nomenclatura ITE-DOECyEC-570/2019 de fecha 14 de noviembre de 2019, se solicitó a la Presidencia de la Mesa Directiva de la LXIII Legislatura del Congreso del Estado de Tlaxcala informes sobre las comunidades que por decreto son autorizadas para elegir a sus presidentes o presidentas de comunidad; las comunidades que eligen a sus presidentes de comunidad mediante el sistema de usos y costumbres; si a partir del año 2007 se ha conformado alguna comunidad y de ser el caso, bajo qué sistema eligen a su autoridad y si han surgido cambios en el sistema de elección en las comunidades.

⁶³ Visible en la página oficial del ITE en: <https://www.itetlax.org.mx/PDF/acuerdos-pestana/2020/Septiembre/ACUERDO%20ITE-CG%2031-2020%20REFORMAS%20REGLAMENTO%20USOS%20Y%20COSTUMBRES.pdf>





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLITICO-ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA
TET-JDC-39/2020

pasado, realizó las mejoras relatadas, de ahí que no se haya vulnerado el deber de tutela progresiva de los derechos de las comunidades⁶⁴.

No obstante, se estima pertinente exhortar al ITE para que, dentro del marco jurídico y en concordancia con sus capacidades presupuestales, introduzca paulatinamente mejoras a los documentos que concentran información de las Comunidades, buscando poner las bases materiales e institucionales para, en su momento, poder generar trabajos de investigación científica o análogos, relacionados con los sistemas normativos internos electorales de los centros comunitarios en Tlaxcala⁶⁵.

Finalmente, sobre la base de los artículos 11, 12, 13 y 14 de la Ley de Protección, Fomento y Desarrollo a la Cultura Indígena, con el objetivo de coadyuvar al logro de las pretensiones de los Actores, se ordena dar vista a la **Dirección de Pueblos Indígenas del Poder Ejecutivo Estatal** para que, si así lo estima pertinente, en el ejercicio de sus competencias adopte las medidas correspondientes.

2.4. Conclusión.

Es **infundado** el agravio.

APARTADO B. Tratamiento de solicitudes adicionales de los Impugnantes.

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

⁶⁴ En ese sentido, a diferencia de lo ocurrido en el caso de las atribuciones adoptadas de forma genérica por el ITE estudiado en el agravio anterior, aquí las medidas adoptadas se reflejaron en un documento normativo para su inmediata aplicación.

⁶⁵ Al respecto, la fracción IV del artículo 71 de la Ley Electoral Local establece que, la Junta General Ejecutiva tendrá las atribuciones siguientes: [...] **Elaborar los programas de impartición de seminarios, conferencias, coloquios, diplomados, mesas redondas, divulgación de textos, publicación de resultados de investigación y presentación de libros, los que serán puestos a consideración y aprobación del Consejo General;** [...]



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

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

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

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

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





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLITICO-ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA
TET-JDC-39/2020

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

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

- Que sea una autoridad de ulterior instancia quien la ejerza.
- Que la asuma para resolver en definitiva el fondo del asunto.
- Que se encuentre substanciado el procedimiento en todas sus etapas y ya en condiciones de resolución definitiva e inatacable.
- Cuando no se encuentre previsto el reenvío en la legislación.
- Que la autoridad responsable sea competente para conocer del asunto⁶⁶.

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

⁶⁶ ACUÑA LLAMAS, Francisco Javier, *Temas de derecho procesal electoral*, tomo II, primera edición, Secretaría de Gobernación. México, 2011, pp. 310 y 348.



Además, derivado de lo anterior, no se advierte la existencia de alguna conducta reclamada que pudiera ser conocida por este Tribunal, el cual es competente para conocer en *única instancia de las impugnaciones que se presenten en materia electoral, las que se sustanciarán en términos de lo establecido en la ley y será la máxima autoridad jurisdiccional y órgano especializado en la materia*⁶⁷.

En ese orden de ideas, la función de este Tribunal es de corte jurisdiccional, es decir, de resolver asuntos en los que exista contraposición formal o material de intereses entre partes, lo cual implica, para el caso de la jurisdicción electoral, la existencia de autoridades a las que se impute la comisión de una conducta ilícita⁶⁸, elementos que en el caso no se presentan, pues no hay negativa ni omisión de contestación a las solicitudes presentadas al no haber sido llevadas ante ninguna autoridad.

Por otra parte, la materia de las solicitudes, es decir, la realización de consultas para elegir representantes de las Comunidades ante el ITE, y la conformación de un Consejo Electoral Indígena y Comunitario, no están vinculadas con la impugnación ni de la negativa para crear la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas; ni de la otra negativa para hacerse cargo de un estudio jurídico – antropológico del Derecho Electoral Nahua de la comunidad de Guadalupe Ixcotla.

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

⁶⁷ Penúltimo párrafo del artículo 95 de la Constitución de Tlaxcala.

⁶⁸ Ver artículos 14 y 21, fracción III de la Ley de Medios.





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLITICO-ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA
TET-JDC-39/2020

Consecuentemente, no existe base para que este Tribunal se pronuncie sobre el fondo de las solicitudes de que se trata⁶⁹, en cuando no forman parte de alguna controversia que pudiera ser objeto de conocimiento de este órgano jurisdiccional y sobre la base de la cual pudiera justificarse una intervención de la magnitud que se pide. En cambio, lo procedente es remitir las peticiones al Congreso, por ser la autoridad que en el ejercicio de sus atribuciones pudiera conceder las peticiones de que se trata.

No obstante, con la finalidad de favorecer el entendimiento de la causa por la que este Tribunal considera que el Congreso es el órgano facultado para atender las peticiones de elegir representantes de las Comunidades ante el ITE, y para la conformación de un Consejo Electoral Indígena y Comunitario, a continuación, se vierten las siguientes consideraciones.

Las peticiones, como puede verse, implican una modificación sustancial al diseño de las autoridades administrativas en el estado, el cual, a su vez, se sustenta en disposiciones constitucionales y legales.

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

El artículo 116, fracción IV, inciso c, párrafos 1 y 2 de la Constitución Federal establecen en lo que interesa, que las leyes de los estados

⁶⁹ Es decir, para determinar si debe ordenarse o no las consultas solicitadas.



garantizarán que las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones; cuenten con un órgano de dirección superior integrado por un consejero presidente y seis consejeros electorales con derecho a voz y voto; que el secretario ejecutivo y los representantes de los partidos políticos concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz; y que cada partido político contará con un representante en dicho órgano.

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

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

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

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





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLITICO-ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA
TET-JDC-39/2020

funcionarios con voz y voto (consejeros), con solo voz (secretaría), y con representantes de los partidos.

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

Como ya se mencionó, en el caso de Tlaxcala, no existe ninguna regla legal que establezca la posibilidad de que las Comunidades nombren representantes ante el Consejo General, situación que es coherente con el hecho de que las facultades legales del ITE en materia de elecciones comunitarias es muy reducida, pues se limita a facultades de registro de datos relevantes, informe a los ayuntamientos, y auxilio en la medida y forma que dispongan las propias comunidades.

Así, los actos que emite el ITE en relación con las elecciones comunitarias son reducidos y de carácter formal y registral, pues las decisiones de organización y calificación de tales elecciones corresponde a la propias Comunidades.

Lo expuesto, no necesariamente supone que no pueda establecerse un esquema de representación de las comunidades ante el Consejo General del ITE, pero sí evidencia que no hay el suficiente sustento normativo para que autoridades administrativas o jurisdiccionales ordenen una variación al esquema constitucional de los organismos públicos locales electorales, más cuando se solicita que los representantes indígenas tengan no solamente voz, sino también voto.

Es ilustrativo el caso de las representaciones indígenas en ayuntamientos con población de este tipo prevista en la fracción VII, apartado A de la Constitución Federal, porque en tal caso, sí existe una



regla exigible ante autoridades administrativas y jurisdiccionales, es decir, consta en una disposición vigente la voluntad del legislador democrático de conceder este tipo de representación.

En el caso de los institutos electorales no sucede esto, ni tampoco en el estado de Tlaxcala existe una disposición parecida o con la concreción suficiente para reformar el diseño constitucional, de ahí que sea el legislador estatal quien puede considerar la materia de la solicitud, ponderando los intereses en juego, e inclusive, estableciendo otras soluciones que tutelen adecuadamente los derechos de las Comunidades.

Con base en lo anterior y por mayoría de razón, la creación de un Consejo Electoral Indígena y Comunitario, no puede ser decisión de autoridades administrativas o jurisdiccionales, al ser una cuestión que involucra el establecimiento de un entramado normativo amplio, además de recursos humanos y materiales para su operación respecto de los cuales no existen a la fecha parámetros normativos, por lo que **es potestad del Congreso tomar una determinación de tal magnitud.**

SEXTO. EFECTOS.

Dado el sentido y consideraciones de la presente sentencia, se determina lo siguiente:

1. Se revoca parcialmente el acuerdo ITE–CG 50/2020 del Consejo General del ITE en la parte correspondiente a la negativa de creación de una Dirección Ejecutiva de Asuntos Indígenas.
2. Se ordena al Consejo General del ITE precisar qué funciones adopta de las atribuidas a la Coordinación de Asuntos Indígenas incorporada al catálogo de cargos y puestos del servicio profesional electoral nacional, y qué órganos de la autoridad electoral local administrativa se encargarán del desempeño de tales funciones.





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLITICO-ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA
TET-JDC-39/2020

3. Se ordena al Consejo General del ITE pronunciarse respecto de la propuesta de los Actores de que el órgano electoral administrativo local asuma facultades para investigar y publicar libros sobre el Derecho Electoral Indígena en las Comunidades.
4. Se ordena dar vista al Congreso del Estado con el escrito de impugnación y la solicitud primigenia de los Impugnantes con la finalidad de que, de así estimarlo conducente, adopte las medidas que estime oportunas respecto de la problemática generada en torno a la creación de una Dirección de Asuntos Indígenas en el ITE.
5. Se exhorta al ITE para que, dentro del marco jurídico, y en concordancia con sus capacidades presupuestales, introduzca paulatinamente mejoras a los documentos que concentran información de las Comunidades, buscando poner las bases materiales e institucionales para, en su momento, poder generar trabajos de investigación científica o análogos, relacionados con los sistemas normativos internos electorales de los centros comunitarios en Tlaxcala.
6. Se ordena dar vista a la Dirección de Pueblos Indígenas del Poder Ejecutivo Estatal para que, en el ejercicio de sus competencias adopte las medidas correspondientes si así lo estima pertinente.
7. Dese vista al Congreso con esta sentencia y con el escrito de demanda que contiene las peticiones de consulta a las Comunidades para nombrar representantes ante el Consejo General del ITE; así como respecto de la creación de un Consejo Electoral Indígena y Comunitario.

Por lo expuesto y fundado, se:



RESUELVE

ÚNICO. Se **revoca** parcialmente el acuerdo ITE–CG 50/2020 del Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones por el que se da respuesta al oficio presentado por Crispín Pluma Ahuatzi, presidente de la comunidad de Guadalupe Ixcotla, municipio de Chiautempan.

Con fundamento en los artículos 59, 62, párrafo primero, 64 y 65 de la Ley de Medios, **notifíquese:** de manera **personal**, con copia certificada de la sentencia a Crispín Pluma Ahuatzi, quien promovió con el carácter de presidente de la Comunidad de Guadalupe Ixcotla; al ITE, al Congreso del Estado de Tlaxcala, así como a la Dirección de Pueblos Indígenas del Poder Ejecutivo Estatal mediante **oficio**, con copia autorizada de esta sentencia; y, a todo aquel que tenga interés, en los estrados de este órgano jurisdiccional. **Cúmplase.**

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

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

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

