



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLÍTICO – ELECTORALES DEL CIUDADANO
EXPEDIENTE TET-JDC-30/2020 Y ACUMULADO

VOTO PARTICULAR QUE CON FUNDAMENTO EN LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 13 DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DE TLAXCALA, FORMULA EL MAGISTRADO DE LA SEGUNDA PONENCIA, LICENCIADO MIGUEL NAVA XOCHITOTZI, EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA EMITIDA EN EL JUICIO DE LA CIUDADANÍA TET-JDC-030/2020 Y ACUMULADO, EN LA SESIÓN PÚBLICA DE FECHA TREINTA Y UNO DE MARZO DE DOS MIL VEINTIUNO, POR LAS SIGUIENTES CONSIDERACIONES:

De la lectura y análisis de la sentencia aprobada por la mayoría en relación con el Juicio de la Ciudadanía al rubro, se advierte el planteamiento de **revocar parcialmente** el Acuerdo del Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones por el que se reforma el *Reglamento de asistencia técnica, jurídica y logística a las comunidades que realizan elecciones de presidencias de comunidad por el sistema de usos y costumbres*, identificado como ITE-CG 31/2020, al invalidarse los párrafos segundo y tercero del artículo 4 del Reglamento mencionado, así como la fracción III del artículo 13 del mismo ordenamiento, por no haber consultado previamente a las 94 comunidades del estado de Tlaxcala que se rigen por el sistema de usos y costumbres.

Sin embargo, a criterio del suscrito, se deja de atender con una visión progresista ¹ el análisis en el presente asunto bajo las siguientes consideraciones.

En el caso concreto, estimo que las reformas al Reglamento de Asistencia tendrán un impacto significativo en la vida y entorno de los sujetos de consulta, por lo que se debe asegurar que las disposiciones normativas que rigen su

¹En consonancia con lo establecido en la Tesis XLVIII/2016¹, de rubro: “**JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL**”, misma que señala que el derecho a la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas contenido en el artículo 2 de la Constitución Federal y Tratados Internacionales, exige que el estudio de los casos relacionados con derechos de pueblos, comunidades y personas indígenas se haga a partir de una perspectiva intercultural que atienda al contexto de la controversia y garantice en la mayor medida los derechos colectivos de tales pueblos y comunidades.

El **Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas** establece una serie de principios de carácter general que de acuerdo con los instrumentos internacionales deben ser observados en cualquier momento del proceso de justicia en los que estén involucradas personas, comunidades, y pueblos indígenas. Los mismos se enlistan a continuación:

1. Igualdad y no discriminación.
2. Autoidentificación.
3. Maximización de la autonomía.
4. Acceso a la justicia considerando las especificaciones culturales.
5. Protección especial a sus territorios y recursos naturales.
6. Participación, consulta y consentimiento frente a cualquier acción que los afecte.

Dichos principios buscan presentar lineamientos generales que las y los juzgadores pueden aplicar de manera directa, o bien, usar como criterio de interpretación de estos y otros derechos.



organización no impliquen una denegación en su subsistencia como pueblo o comunidad indígena.

En términos de lo dispuesto por el artículo 17 Constitucional , 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.

Al respecto, estimo que las consideraciones expresadas en la sentencia de la que hoy es motivo de resolución y que es en cumplimiento a un mandato de Sala CDMX, resultan insuficientes para garantizar los derechos de los pueblos indígenas y el acceso a los recursos judiciales. El abanico de derechos que reclaman los pueblos indígenas es muy amplio, e incluye el reconocimiento de un orden jurídico y judicial propio, de tal manera que el proyecto que se ha dado a conocer es muy limitado y acotado en cuanto a la metodología abordada, ya que en efecto del alcance del precepto Constitucional de mérito resulta importante su interpretación y aplicación con lo establecido por el artículo 1 del mismo texto Constitucional, que establece la progresividad de los derechos, es decir bajo el aspecto de gradualidad y alcance de los mismos, en el caso concreto los destinatarios son los grupos desaventajados o vulnerables, que en este caso son los pueblos y comunidades indígenas.

La relación del Derecho Indígena con el acceso a la justicia consiste en que todas las personas - independientemente de su sexo, origen nacional o étnico y sus condiciones económicas, sociales o culturales - tengan la posibilidad real de llevar cualquier conflicto de intereses (sean individuales o colectivos) ante un sistema de justicia y de obtener su justa resolución, entendiendo por sistema de justicia todos los medios para atender y resolver conflictos, que sean reconocidos y respaldados por el Estado, es lo que la doctrina de los derechos humanos reconoce hoy como acceso a la justicia. Este es un pilar fundamental en la construcción del Estado de Derecho y de las democracias inclusivas y la ciudadanía multicultural en el continente.

Lamentablemente, tratándose de pueblos indígenas, este derecho humano se ve seriamente disminuido pues este sector acumula, además de los problemas generales de acceso, los que se derivan de su marginalidad económica, política y social (condición que comparten con todos los pobres); los provenientes de la falta de adecuación de los sistemas legales y jurisdiccionales a sus características lingüísticas y culturales, y a las dinámicas sociales específicas y diversas (lo que comparten, en algunos países, con otras poblaciones como los afrodescendientes); y, la tensión no resuelta entre formas propias de atención y resolución de conflictos y generalidad del régimen jurídico nacional.

El suscrito considera que la revocación del acuerdo y en consecuencia del Reglamento debió ser total y no parcial. Ello teniendo en cuenta el criterio





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLÍTICO – ELECTORALES DEL CIUDADANO
EXPEDIENTE TET–JDC-30/2020 Y ACUMULADO

jurisprudencial 28/2015², emitido por la Sala Superior, de rubro y texto siguientes:

“PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD. VERTIENTES EN LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES.- De conformidad con lo dispuesto en los artículos 1º, tercer párrafo, 15 y 35, fracción VIII, fundamento 3º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la progresividad es uno de los principios rectores de los derechos humanos, incluidos los político-electorales, el cual tiene una proyección en dos vertientes. La primera reconoce la prohibición de regresividad respecto de tales derechos, que opera como límite a las autoridades y a las mayorías, y la segunda, obliga al Estado a limitar las modificaciones –formales o interpretativas– al contenido de los derechos humanos, únicamente a aquéllas que se traduzcan en su ampliación, ya sea mediante un aumento en los alcances del derecho o en la eliminación de sus restricciones, o bien, a través del aumento en el reconocimiento de las personas titulares del mismo.”

Aunado a lo anterior, preciso que se debe consultar de inicio a las 94 comunidades indígenas y a partir de ello estar en condiciones de emitir el Reglamento correspondiente, y no solamente en las porciones normativas a que se refiere el proyecto de resolución, toda vez que este ordenamiento data del 2004 y 2015, sin que se haya realizado reforma, modificación o adición alguna, si no que precisamente se realiza en el mes de septiembre de 2020 y que hoy es objeto del cumplimiento de un mandato judicial como lo es la Sala Regional CDMX, de ahí que se reitera que cada vez que se expida un ordenamiento, la ponencia a mi cargo propone que las consultas a estas comunidades se deben realizar de manera previa a la aprobación de la normatividad correspondiente, esto es que el Estado debe consultarlos.

Ello se considera así, porque la facultad reglamentaria del Instituto no es absoluta y debe ejercerse dentro de las fronteras que delimitan las Leyes Federales y Estatales, y la Constitución; **no modifica o altera el contenido de una ley**, sino se debe ceñir a lo previsto en el contexto formal y material que habilita y condiciona su emisión, y realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propias del órgano facultado.

Tal como lo señala la Sala Superior, *“mientras la ley determina el qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, al reglamento compete el cómo de esos propios supuestos jurídicos. Es decir, su desarrollo”*³.

En ese sentido, asiste la razón al actor al aducir que al ser miembro de una comunidad que se rige bajo el sistema de usos y costumbres, el Instituto debió realizar una consulta previa a las 94 comunidades que conforman el Catálogo, antes de emitir el Reglamento de Asistencia. Ello se considera así, porque la

² Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 39 y 40.

³ Criterio emitido por la Sala Superior al resolver el Recurso de Apelación identificado con la clave SUP-RAP-232/2017



consulta previa debe realizarse cuando se trate de la emisión de actos susceptibles de afectar sus derechos, principios democráticos, lo que en el caso no acontece⁴.

Lo anterior se corrobora al interpretar lo dispuesto en el artículo 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el cual se transcribe a continuación:

Artículo 19⁵. *Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.*

De igual forma, el Convenio 169 de la OIT establece que los Estados deben consultar todas las medidas administrativas y legislativas que afecten a los pueblos indígenas y tribales,⁶ mencionando específicamente que las comunidades indígenas deberán ser tomadas en cuenta en los siguientes supuestos:

- En la formulación, aplicación y evaluación de planes y programas nacionales y regionales de desarrollo.
- Cuando por circunstancias excepcionales sea necesario el traslado y la reubicación de pueblos indígenas, éste sólo podrá llevarse a cabo con su consentimiento dado libremente y con pleno conocimiento de causa.

Ahora bien, del análisis al acuerdo ITE-CG 31/2020, se advierte que se abordaron en él los rubros siguientes:

- **Lenguaje incluyente;**
- **Homologación con la legislación aplicable y sentencias orientadoras; y**
- **Encomienda de atribuciones.**

Como puede apreciarse, los rubros que se abordaron en el Acuerdo impugnado no impactan únicamente el actuar de la autoridad administrativa electoral, en consecuencia, se razona que si se debe de consultar a todos los integrantes de estas comunidades antes de la emisión del Reglamento de Asistencia.

⁴ Criterio adoptado por la Sala Superior de este órgano jurisdiccional electoral al emitir la Jurisprudencia 37/2015, de 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”

⁵ Consultable en <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-05/03-Pueblos-Comunidades-indigenas.pdf>

⁶ Artículos 6 y 7





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLÍTICO – ELECTORALES DEL CIUDADANO
EXPEDIENTE TET-JDC-30/2020 Y ACUMULADO

Por último, al tratarse del estudio de derechos que reclaman miembros de pueblos indígenas y al haber establecido criterios de protección, no se debe perder de vista que el principio *pro homine* o principio *pro persona*, implica que el derecho debe interpretarse y aplicarse siempre de la manera que más favorezca a las personas. Dichos principios tienen como objetivo adicionar la protección que beneficie de manera amplia a las personas, fortaleciendo las prerrogativas que las dignifiquen.

Este principio representa una máxima protección para las personas, ya que se deberá aplicar la norma contenida en el orden jurídico nacional o en el tratado internacional que más proteja los derechos de estas. Con esto se refuerzan las garantías y los mecanismos de protección.

Así, el artículo 1º de la Constitución Local ha establecido que el Estado de Tlaxcala tiene 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 esta manera, atendiendo a lo dispuesto en el Artículo 30 del Convenio 169 de la OIT, el cual señala:

1. Los gobiernos deberán adoptar medidas acordes a las tradiciones y culturas de los pueblos interesados, a fin de darles a conocer sus derechos y obligaciones, especialmente en lo que atañe al trabajo, a las posibilidades económicas, a las cuestiones de educación y salud, a los servicios sociales y a los derechos dimanantes del presente Convenio.
2. A tal fin, deberá recurrirse, si fuere necesario, a traducciones escritas y a la utilización de los medios de comunicación de masas en las lenguas de dichos pueblos.

De esta manera es necesario considerar que en lo subsecuente los acuerdos y reglamentos que involucren comunidades indígenas se realicen en los idiomas Náhuatl y Otomí, por ser los que podrían entenderse como idiomas hablados por los pueblos indígenas en la entidad Tlaxcalteca, esto es en estos idiomas nativos.

De ahí que se reitera que el Pleno del Tribunal Electoral de Tlaxcala, asume un principio de regresividad de los Derechos Humanos, en la vertiente de los Derechos Político Electorales para los pueblos y comunidades indígenas al no dejar sin efecto de manera total y general el Acuerdo ITE-CG 31/2020, materia de la impugnación, de ahí que la propuesta de esta ponencia es



que el principio antes referido se vulnera cuando ha sido este Pleno vanguardista en el avance de las acciones afirmativas en favor de grupos vulnerables, de ahí la importancia del voto particular que se emite.

Son las consideraciones del suscrito.

El presente voto particular ha sido firmado mediante el uso de la firma electrónica avanzada del funcionario competente, amparada por un certificado vigente a la fecha de su elaboración; y es válido de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11° y 16° de la Ley de Firma Electrónica Avanzada para el Estado de Tlaxcala.

La versión electrónica del presente documento, su integridad y autoría se podrá comprobar a través de la plataforma de firma electrónica del Gobierno del Estado de Tlaxcala: <http://tlaxcalaenlinea.gob.mx:8080/citysfirma/verify.zul> para lo cual será necesario capturar el código 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.

