



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

**JUICIO DE PROTECCIÓN DE LOS
DERECHOS POLÍTICOS ELECTORALES DEL
CIUDADANO**

EXPEDIENTE: TET-JDC-022/2020

ACTOR: CRISPÍN PLUMA AHUATZIN

AUTORIDADES RESPONSABLES:
CONGRESO DEL ESTADO DE TLAXCALA E
INSTITUTO TLAXCALTECA DE ELECCIONES

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ
LUMBRERAS GARCÍA

SECRETARIO: JONATHAN RAMÍREZ LUNA



Tlaxcala de Xicohtécatl, Tlaxcala, a ocho de septiembre de dos mil veinte.

Sentencia definitiva que emite el Pleno de este Tribunal por la que se determina por un lado **a)** la existencia de la omisión reglamentaria parcial relativa por parte del Congreso del Estado de Tlaxcala respecto de personas indígenas y su participación en los cargos de diputaciones locales; y, por el otro, **b)** vincular al Instituto Tlaxcalteca de Elecciones para que proceda a realizar investigación y trabajo correspondiente a efecto de poder implementar una acción afirmativa indígena respecto del cargo de diputaciones locales.

GLOSARIO

Actor:	Crispín Pluma Ahuatzin.
Constitución Federal:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

Constitución local	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala
INE	Instituto Nacional Electoral
Instituto Local o ITE:	Instituto Tlaxcalteca de Elecciones.
Congreso	Congreso del Estado de Tlaxcala
Juicio ciudadano:	Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano
Ley de Medios:	Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral para el Estado de Tlaxcala
Ley Orgánica:	Ley Orgánica Tribunal Electoral de Tlaxcala
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Suprema Corte	Suprema Corte de Justicia de la Nación

RESULTANDO

1. De las actuaciones del presente expediente, se aprecian los siguientes:

A. ANTECEDENTES

2. **1. Juicio Ciudadano SUP-JDC-1693/2020**
3. **A. Demanda.** El diez de agosto de dos mil veinte¹, el actor presentó en la Oficialía de Partes de la Sala Superior, demanda de juicio ciudadano, para controvertir, vía *per saltum*, la omisión legislativa del Congreso, de reglamentar el derecho a elegir diputaciones locales mediante el sistema normativo interno de la región nahua y otomí de Tlaxcala.
4. También, atribuyen al ITE que, a raíz de dicha situación, ha sido omiso en emitir un reglamento que contenga las bases que se seguirá para poder registrar una candidatura indígena al cargo de diputada local.

¹ Salvo mención expresa, los actos y hechos que se mencionan en la presente resolución, acontecieron en el año dos mil veinte.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

TET-JDC-022/2020

5. **B. Resolución del expediente.** El dos de septiembre siguiente, la Sala Superior dictó resolución dentro del Juicio Ciudadano **SUP-JDC1693/2020**, en el sentido de declarar la improcedencia del mismo, al no haberse agotado el principio de definitividad, reencauzando el escrito de demanda al Tribunal Electoral de Tlaxcala, estableciendo los siguientes efectos:

“3. Efectos

*No obstante, la improcedencia de los juicios ciudadanos mediante el salto de la instancia, esto no conlleva el desechamiento de la demanda. Ello, porque a fin de hacer efectivo el derecho de acceso a la justicia, lo procedente es remitirla al Tribunal de Tlaxcala, para que la resuelva en plenitud de jurisdicción y, dentro del **plazo de cinco días naturales** contados a partir de la notificación del presente acuerdo, resuelva lo que en Derecho corresponda, los que conlleva revisar los requisitos de procedibilidad respectivos.*

En consecuencia, la Secretaría General de Acuerdos de esta Sala Superior deberá remitir las constancias al Tribunal de Tlaxcala, para que, en su oportunidad, tome la determinación conducente.

Finalmente, se precisa que, como al momento de decidir el presente Acuerdo, el Congreso de Tlaxcala no ha remitido las constancias de trámite que se le requirieron, deberá enviar el trámite, directamente, al Tribunal de Tlaxcala a quien se reencauzan los asuntos. En su caso, si en el procedimiento de notificación de este Acuerdo, dichas constancias llegaran a Sala Superior, la Secretaría General de Acuerdos deberá enviarlas de inmediato, sin más trámite, al Órgano de Justicia.”

6. **2. Trámite ante el Tribunal Electoral de Tlaxcala.**
7. **A. Notificación de la resolución vía correo electrónico.** El cuatro de septiembre, se recibió, vía correo electrónico institucional, tribunal.tlax@notificaciones.tribunalelectoral.gob.mx, la impresión de cédula de notificación electrónica de esa misma fecha, signada por José Antonio Hernández Ríos, actuario adscrito a la Sala Superior, al cual se anexaba: **1.** impresión de cédula de notificación electrónica; **2.** impresión de hoja de firmantes; y, **3.**



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

impresión de acuerdo plenario de dos de septiembre, dictado dentro del expediente SUP-JDC-1693/2020.

8. **B. Remisión física del expediente.** El cinco de septiembre, se recibieron en Oficialía de Partes de este Tribunal los oficios números TEPJF-SGAOA-1217/2020, TEPJF-SGA-OA-1096/2020 y TEPJF-SGA-OA-1218/2020, signados por José Antonio Hernández Ríos, actuario adscrito a la Sala Superior, a los cuales anexaba, escrito de demanda por el que se promovía Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales de la Ciudadanía, promovido por Crispín Pluma Ahuatzin, de diez de agosto de dos mil veinte y anexos, así como los documentos que previamente habían sido mandados de manera electrónica.
9. **C. Turno a ponencia y radicación.** En esa misma fecha, el magistrado presidente de este Tribunal, acordó integrar el expediente TET-JDC-022/2020 y turnarlo a su Ponencia, por así corresponderle el turno.
10. **D. Radicación, admisión y requerimientos.** El siete de septiembre, el magistrado ponente, radicó y admitió a trámite el asunto planteado, y a efecto de mejor proveer requirió al ITE, para que informara: 1) Sí ha realizado acciones afirmativas relativas a la participación política de grupos indígenas en cargos de elección popular en el estado de Tlaxcala; y, 2) Estudios relacionados con la participación política de grupos indígenas o pueblos originarios en cargos de elección popular en el estado de Tlaxcala, en ambos supuestos, respecto del cargo de diputados locales específicamente.
11. **E. Cumplimiento al requerimiento y cierre de instrucción.** Mediante acuerdo de ocho de septiembre, se tuvo al ITE, dando cumplimiento al requerimiento referido en el párrafo anterior y, al considerar que el expediente se encontraba debidamente integrado, se tuvo por cerrada la instrucción del presente asunto, a fin de poner a consideración del Pleno el proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

TET-JDC-022/2020

12. **PRIMERO. Jurisdicción y competencia.** Este Tribunal es competente para conocer y resolver del presente juicio ciudadano, toda vez que está relacionado con la probables omisiones del Congreso y del ITE, de regular, conforme les corresponde, el derecho a elegir diputaciones locales acorde al sistema normativo interno de las comunidades que se autoadscriben como nahuas y otomíes, pertenecientes al estado de Tlaxcala, entidad en la que este órgano jurisdiccional ejerce jurisdicción.
13. Lo anterior de conformidad con lo dispuesto en los 95, apartado B, párrafo sexto de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala; 105, párrafo 1, 106, párrafo 3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 7, 10 y 90 de la Ley de Medios; así en los artículos 3, 6, 13 de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral de Tlaxcala.
14. **SEGUNDO. Requisitos de procedencia.** El presente juicio reúne los requisitos previstos en los artículos 21 y 22 de la ley procesal electoral, en atención a lo siguiente:
15. **1. Forma.** Si bien la demanda no fue presentada ante alguna de las autoridades señaladas como responsables; lo cierto es que, ello se trata tan solo de una formalidad de la cual no puede hacerse depender la procedencia del presente medio de impugnación, en aras de garantizar el pleno ejercicio del derecho a la tutela efectiva, conforme al artículo 17 constitucional.
16. Asimismo, la demanda se presentó por escrito, en ella consta el nombre y la firma autógrafa del promovente, se identifica el acto impugnado y las autoridades responsables, se mencionan los hechos en que se basa la impugnación, los agravios y los preceptos presuntamente violados.
17. **2. Oportunidad.** El juicio resulta oportuno en atención a que el demandante impugna omisiones atribuidas tanto al Congreso como al ITE; por lo tanto, dicha



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

omisiones son entendidas como hechos de tracto sucesivo, es decir, que se actualizan de momento a momento mientras subsista la abstención reclamada.

18. Sirve de apoyo a lo anterior, la Jurisprudencia 15/2011², emitida por la Sala Superior, de rubro: **“PLAZO PARA PRESENTAR UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN, TRATÁNDOSE DE OMISIONES”**. Esto, con independencia de que, en el estudio de fondo del asunto, se esclarezca la existencia o inexistencia de la omisión impugnada.
19. **3. Interés jurídico.** A juicio de este Tribunal Electoral, el actor cuenta con interés jurídico para promover el presente medio de impugnación, ya que desde su punto de vista se transgrede el derecho consagrado a favor de los pueblos y comunidades indígenas.
20. Así, aun cuando no esgrima en la demanda que existe un agravio personal y directo en su contra, a juicio de este Pleno cuenta con interés jurídico para impugnar en atención a lo dispuesto en 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**³. Ello, porque el actor se ostenta como integrante de una comunidad indígena.

² Visible en

https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=15/2011&tpoBusqueda=S&sWord=PLAZO,PARA_PRESENTAR,UN,MEDIO,DE,IMPUGNACION,TRATANDO,DE,OMISIONES

³ **COMUNIDADES INDÍGENAS. EL ANÁLISIS DE LA LEGITIMACIÓN ACTIVA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO, DEBE SER FLEXIBLE.**- La interpretación sistemática de los artículos 2º, apartado A, fracción VIII, 17 y 133, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, apartado 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2, 4, apartado 1 y 12, del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; 2, 4, 9, 14 y 15, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, conduce a considerar que en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano promovido por integrantes de comunidades o pueblos indígenas, que planteen el menoscabo o detrimento de su autonomía para elegir a sus autoridades o representantes por el sistema de usos y costumbres, el juzgador debe analizar la legitimación activa de manera flexible por las particularidades que revisten esos grupos o comunidades y las posibilidades jurídicas o fácticas de quienes los integran, para allegarse de los elementos necesarios para acreditarla, debiendo evitar en lo posible, exigir requisitos o medidas que son propias del sistema ordinario de acceso a la jurisdicción



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

TET-JDC-022/2020

21. **4. Legitimación.** La parte actora está legitimada, para promover el presente juicio ciudadano, de conformidad con lo previsto en los artículos 14, fracción I y 16, fracción II de la Ley de Medios, ya que es un ciudadano que acude por su propio derecho para controvertir omisiones que considera violentan sus derechos político electorales.
22. **5. Definitividad.** Este elemento se acredita al no existir en la legislación electoral local medio de impugnación diverso que permita combatir el acto impugnado.
23. Además, la Sala Superior, al resolver el diverso **SUP-JDC-1693/2020**, remitió el presente asunto, al determinar que este Tribunal era el competente para conocer y resolver el mismo.
24. **TERCERO. Causales de improcedencia.** El Congreso, al momento de rendir su informe circunstanciado, refiere como causales de improcedencia **1)** la inobservancia al principio de definitividad; y, **2)** la irreparabilidad del acto impugnado.
25. Por cuanto hace al desacato del principio de definitividad, dicha causal debe ser desestimada puesto que la misma ya fue actualizada ante la Sala Superior al considerar que el presente medio impugnación no podía ser analizado por dicha autoridad jurisdiccional, pues con las razones expuestas por el actor no justificaban por sí mismas, la excepción al principio de definitividad.
26. Razón por la cual, se ordenó la remisión a este Tribunal para que, en plenitud de jurisdicción resolviera la controversia.

electoral, que puedan impedir la impartición de justicia y el ejercicio de algún derecho o su reconocimiento en favor de los mencionados grupos o comunidades..



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

27. En consecuencia, dicha causal de improcedencia, ya no encuentra razón de ser ante este Tribunal, puesto que no existe medio de impugnación diverso al que se actúa; por lo tanto, es de desestimarse dicha causal de improcedencia.
28. Por cuanto hace a la segunda causal de improcedencia, se hace consistir en la irreparabilidad del acto reclamado por considerar que no existe el tiempo suficiente para poder emitir una reforma electoral, tal y como lo pretende el actor.
29. Al respecto, este Tribunal considera que no se actualiza dicha causal de improcedencia, puesto que la misma atiende precisamente a las cuestiones de fondo del presente asunto; por lo tanto, no es posible dar contestación a la misma, puesto que se estaría prejuzgando sobre la sustancia de la controversia.

CUARTO. Estudio del caso.

1. Suplencia de la queja y perspectiva intercultural.

30. Este Tribunal advierte que la controversia en el presente juicio consiste en determinar si existe una vulneración o limitación de los derechos del actor, de la comunidad indígena que representa, así como del resto de la población que en el estado de Tlaxcala cuenta con dicho carácter.
31. Razón por la cual, este asunto deberá ser analizado y juzgado observando una perspectiva intercultural, a fin de otorgar el mayor beneficio posible al actor.
32. En ese contexto, los medios de impugnación promovidos por personas que se ostenten integrantes de comunidades o pueblos indígenas, en el que se plantee, entre otras cuestiones, la vulneración a su derecho a ser votados, la autoridad jurisdiccional electoral debe no solo suplir la deficiencia de los motivos de agravio, sino también su ausencia total y precisar la verdadera intención de los promoventes, sin más limitaciones que las derivadas de los principios de congruencia y contradicción, inherentes a todo proceso jurisdiccional, porque tal



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

TET-JDC-022/2020

suplencia es consecuente con los postulados constitucionales que reconocen los derechos de estos pueblos o comunidades y sus integrantes.

33. Lo anterior, porque el derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva, prevista en el artículo 17 constitucional, tiene como presupuesto necesario la facilidad de acceso a los tribunales y superar las desventajas procesales en que se puedan encontrar, por sus circunstancias culturales, económicas o sociales.
34. Además, mediante la maximización de la suplencia es posible tomar en consideración, para la fijación de la controversia y su resolución, las características propias de la comunidad o pueblo indígena y sus especificidades culturales, que evidentemente los diferencian del resto de la ciudadanía.
35. Por ello, la suplencia aplicada en este tipo de medios de impugnación permite al juzgador examinar los motivos de inconformidad planteados inicialmente, aun cuando existan omisiones, defectos, confusiones o limitaciones en su exposición, así como también allegar elementos de convicción al expediente que puedan acreditar la violación a los derechos político electorales del ciudadano, incluso si no fueron ofrecidos, extremos que, evidentemente, corrigen las omisiones o deficiencias en que hubiere incurrido el promovente, que responde en buena medida a la precaria situación económica y social en que están muchos de los indígenas en nuestro país.
36. Sirve de apoyo a lo anterior, el criterio contenido en la Jurisprudencia 13/2008, cuyo rubro es: **“COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES”**.⁴

⁴ **COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES.**- La interpretación sistemática y funcional de los artículos 2, apartado A, fracción VIII, 17 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 23, apartado 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; 2, 4, 9, 14 y 15 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación; 2, 4, apartado 1 y 12 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y 1, apartado 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conduce a sostener que en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano promovido



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

37. En esta tesitura, en todo momento se podrá suplir una posible deficiencia en la suplencia de la queja que puedan presentarse en los motivos de disenso del actor, los cuales se analizarán en el contexto de su escrito de demanda y su pretensión real.

2. Precisión del acto impugnado.

38. Una vez expuesto lo anterior, del escrito de demanda, se advierte que, el actor señala tres actos, los cuales considera vulneran su derecho y el de la comunidad que representa, siendo los siguientes.

39. En primer lugar, que, desde el año dos mil uno, año de la primera reforma al artículo 2 Constitucional para plasmar los derechos colectivos de los pueblos y las comunidades indígenas, existe una omisión legislativa “absoluta” por parte del Congreso en el ámbito de la representación política de los pueblos originarios nahua y otomí.

40. Segundo, que no hay distritos electorales nahuas u otomíes y que en un número importante de los distritos electorales ahora existentes, en particular, en el sur y sureste del estado, específicamente en la región de la falda del volcán Matlacueytl, un número importante de las comunidades que lo integran se rigen por sistemas normativas propios; lo que es razón suficiente para que el proceso a través del cual se nombra a la o el diputado se deberá hacer por acuerdo de las asambleas de las mismas comunidades.

por integrantes de comunidades o pueblos indígenas, en el que se plantee el menoscabo de su autonomía política o de los derechos de sus integrantes para elegir sus autoridades o representantes, conforme a sus propias normas, procedimientos y prácticas tradicionales, la autoridad jurisdiccional electoral debe no solo suplir la deficiencia de los motivos de agravio, sino también 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. Lo anterior, porque el derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva, prevista en el artículo 17 constitucional, tiene como presupuesto necesario la facilidad de acceso a los tribunales. Esto es así, porque el alcance de la suplencia de la queja obedece al espíritu garantista y antiformalista, tendente a superar las desventajas procesales en que se encuentran, por sus circunstancias culturales, económicas o sociales.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

TET-JDC-022/2020

41. Y tercero, que el ITE ha sido omiso de haber emitido algún reglamento que contuviera regulación en la que se estableciera el mecanismo para que las personas indígenas pudieran nombrar diputadas y diputados conforme a sus propios sistemas normativos.
42. Señalando que se debe destacar que el discurso político local es racista, discriminatorio y excluyente. Las y los políticos, a pesar de conocer bien que su estado es una entidad cuya población es casi netamente originaria, se escudan en la estadística tan cuestionable del INEGI⁵, según la cual, la mayoría de la población no se considera "indígena".
43. Continúa diciendo que, a su juicio, para verificar la auto-adscrición se considera únicamente a las personas que hablan la lengua materna; por lo que se les discrimina, a sabiendas de que muchos no la hablan a la perfección y que en censo anterior muchos no mencionaron auto-adscribirse por la aplastante discriminación que muchas personas resienten en el mundo exterior.

3. Síntesis de Agravios.

44. Por cuanto hace a la omisión legislativa, refiere que desde el dos mil uno, existe una omisión legislativa absoluta por parte del Congreso, en el ámbito de la representación política de los pueblos originarios de Tlaxcala relativa a poder participar en igualdad de condiciones que el resto de población, en la elección de diputaciones locales.
45. Ahora bien, por lo que respecta, a la supuesta falta de reglamentación por parte del ITE, señala que dicho Instituto no ha emitido reglamentación alguna que les permita registrar una candidatura indígena al cargo de diputación local, debiendo elegirse mediante sus sistemas normativos internos.

⁵ Instituto Nacional de Estadística y Geografía.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

46. Finalmente, por lo que refiere a la distritación electoral indígena, manifiesta el actor que en el estado no existen distritos electorales indígenas, no obstante de haber una gran cantidad de personas con ese carácter.
47. En atención a la estrecha vinculación que guardan, y bajo la premisa de que el completo acceso a la tutela judicial efectiva, se garantiza por el órgano jurisdiccional al analizar la totalidad de los planteamientos. Lo anterior encuentra sustento en la Jurisprudencia 4/2005⁶ sustentada por la Sala Superior, con el rubro: “**AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**”.

4. Análisis de la omisión legislativa

Problema



48. ¿Se actualiza una omisión legislativa relacionada con la representación política de los comunidades indígenas o pueblos originarios y sus integrantes en diputaciones locales?

Solución

49. Sí, se actualiza la omisión legislativa en el sentido de que la legislación local no considera mecanismos que garanticen la representación política de los pueblos originarios y sus integrantes en diputaciones locales; lo que constituye una vulneración a los derechos políticos de este sector para participar en condiciones de igualdad.

Demostración

50. El demandante solicita el dictado de una sentencia en la que se declare que el Congreso ha incurrido en una omisión legislativa, dado que se carece de regulación en la que se establezcan distritos electorales locales nahuas y otomíes

⁶ Visible en:
<https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=4/2000&tpoBusqueda=S&sWord=04/2000>



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

TET-JDC-022/2020

en los que se nombre, conforme a su sistema normativo interno, una diputación al Congreso.

51. Derivado de lo anterior, se analizará la pretensión planteada en suplencia de la queja, pues al denunciar la omisión legislativa para que se establezcan distritos electorales locales para los pueblos originarios, se advierte que tiene la pretensión de que se garantice el derecho a la representación política de los pueblos indígenas y sus integrantes en diputaciones locales, para resarcir la discriminación histórica en contra de este sector.
52. Así, por razón **de método**, ante la omisión legislativa denunciada, se realizará el estudio correspondiente a partir del marco normativo que regula el derecho de acceso de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas a los cargos públicos representativos, en condicione de igualdad.

Marco normativo

- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Artículo 1º.

“...”

Queda **prohibida toda discriminación motivada por origen étnico** o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

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

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

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

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



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

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

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

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

“...”

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

“...”

VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables.

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

“...”

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

Artículo 35. Son derechos de la ciudadanía:

“...”

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



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

TET-JDC-022/2020

TRANSITORIOS⁷

(...)

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

Énfasis añadido.

53. Como se advierte, se establece la prohibición a toda forma de discriminación, entre ellas, las que se motiven por el origen étnico, o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de aquéllas.
54. Se reconoce la composición pluricultural de la nación, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas; se establece que la auto-adscripción a un pueblo o comunidad de esa naturaleza, será el criterio fundamental para determinar a quiénes les resultan aplicables las disposiciones sobre pueblos indígenas; reconoce autoridades propias de un pueblo indígena de acuerdo con sus usos y costumbres.
55. Por su parte, en las fracciones I y III, apartado A del artículo 2 constitucional se reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización política y elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno. Asimismo, en la fracción VII, se reconoce el derecho a elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

⁷ Tercero Transitorio del Decreto por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1º, se reforma el artículo 2º, se deroga el párrafo primero del artículo 4º; y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 constitucional. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

56. Igualmente, el apartado B, del artículo 2º, de la Constitución impone a los estados la obligación de establecer las instituciones y determinar las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades.
57. Además, se reconoce el derecho de ser votado, siempre que se cumplan los requisitos, condiciones y términos que establezca la legislación.

- **Tratados internacionales**

Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales

58. El Convenio 169 contiene -en sus artículos 2 y 3.1 la obligación a los gobiernos de los Estados parte -como México- a proteger los derechos de los pueblos indígenas y garantizar el respeto a su integridad, incluyendo medidas que aseguren a quienes los integran gozar, en igualdad, de los derechos (incluyendo derechos humanos y libertades fundamentales) y oportunidades que la legislación nacional otorga a la demás población, sin obstáculos ni discriminación.
59. También obliga a los gobiernos a establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos, en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan, en atención al artículo 8.1 inciso b) del Convenio referido.
60. Asimismo, en el artículo se 8 establece que al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario, siempre que estas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

TET-JDC-022/2020

Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas⁸

61. La Declaración dispone -en sus artículos 1 y 2- que las y los indígenas, como pueblo o personas, tienen derecho 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, en libertad e igualdad a los demás pueblos y personas.

62. Con relación a la libre determinación, el artículo 3 de esa Declaración establece que en virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural; por su parte, el artículo 4 señala que la autonomía o el autogobierno es para las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales; y el artículo 20.1 contiene el derecho a mantener y desarrollar sus sistemas o instituciones políticos, entre otros.

63. El artículo 5, textualmente señala:

*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.***

Énfasis añadido.

64. El artículo 33 establece que los pueblos indígenas tienen derecho a determinar la estructura y a elegir integrantes de sus instituciones, de conformidad con sus propios procedimientos.

Convención Americana sobre Derechos Humanos y criterios de la Corte Interamericana

⁸ Aprobada por la Asamblea General el (13) trece de septiembre de (2007) dos mil siete, siendo México uno de los adherentes.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

65. En los artículos 1 y 2 de la referida Convención está el compromiso de los Estados parte -entre ellos México- a respetar los derechos y libertades en ese texto contenidos, sin discriminación, así como -en caso de que no existieran- adoptar medidas para garantizarlos.
66. Entre los derechos que el tratado en comento contiene, están los políticos y el de igualdad. El texto, en cuanto a los derechos políticos, dispone:

Artículo 23. Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;*
- b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y*
- c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.***

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

Énfasis añadido.

67. Un caso en que la Corte Interamericana interpretó esos artículos es *YATAMA vs. Nicaragua*⁹. En ese asunto, precisó el contenido de los derechos políticos en los términos siguientes:

196. La participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizados, con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa.

⁹ El caso se refiere a la responsabilidad internacional del Estado por la exclusión de la organización indígena YATAMA de participar en las elecciones municipales de 2000. Al respecto, la Corte Interamericana señaló que “la restricción de participar a través de un partido político impuso a los candidatos propuestos por YATAMA una forma de organización ajena a sus usos, costumbres y tradiciones, como requisito para ejercer el derecho a la participación política, en contravención de las normas internas [...] que obligan al Estado a respetar las formas de organización de las comunidades de la Costa Atlántica, y afectó en forma negativa la participación electoral de dichos candidatos en las elecciones municipales de 2000. El Estado no ha justificado que dicha restricción atienda a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo. [...]” (párrafo 218).



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

TET-JDC-022/2020

197. *El ejercicio de los derechos a ser elegido y a votar, íntimamente ligados entre sí, es la expresión de las dimensiones individual y social de la participación política.*

198. *Los ciudadanos tienen el derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos por medio de representantes libremente elegidos. El derecho al voto es uno de los elementos esenciales para la existencia de la democracia y una de las formas en que los ciudadanos ejercen el derecho a la participación política. **Este derecho implica que los ciudadanos puedan elegir libremente y en condiciones de igualdad a quienes los representarán.***

199. *La participación mediante el ejercicio del derecho a ser elegido supone que los ciudadanos puedan postularse como candidatos en condiciones de igualdad y que puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello.*

200. *El derecho a tener acceso a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad protege el acceso a una forma directa de participación en el diseño, implementación, desarrollo y ejecución de las directrices políticas estatales a través de funciones públicas. Se entiende que estas condiciones generales de igualdad están referidas tanto al acceso a la función pública por elección popular como por nombramiento o designación.*

Énfasis añadido.

68. En ese sentido -sostuvo la Corte Interamericana- la obligación de garantizar el goce de los derechos políticos, lo que no solo implica la expedición de normativa que reconozca formalmente dichos derechos, sino requiere que el Estado adopte las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, considerando la situación de debilidad o desvalimiento en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales¹⁰; siendo que, la previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen por sí una restricción indebida a éstos, pero deben ser razonables de acuerdo a los principios de la democracia representativa¹¹.
69. Por su parte, al resolver el caso *Chitay Nech y otros vs Guatemala*¹², la Corte Interamericana estableció que:

¹⁰ Corte IDH, *Caso YATAMA Vs. Nicaragua*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de (23) veintitrés de junio de (2005) dos mil cinco, Serie C No. 127, párrafo 201.

¹¹ Caso citado en la nota anterior, párrafos 206 y 207.

¹² Corte IDH, *Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de (25) veinticinco de mayo de (2010) dos mil diez, Serie C No. 212. El caso se refiere a la responsabilidad internacional del Estado por la desaparición forzada de Florencio Chitay Nech, por parte de agentes estatales, así como por la falta de investigación y sanción de los



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

107.(...) los derechos políticos consagrados en la Convención Americana, así como en diversos instrumentos internacionales propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político. En particular el derecho a una participación política efectiva implica que los ciudadanos tienen no solo el derecho sino también la posibilidad de participar en la dirección de los asuntos públicos. Además, se ha reconocido que el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención.

- **Criterios del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación¹³**

70. Con relación al derecho de autogobierno y de participación política, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha establecido -entre otros- los criterios descritos a continuación.
71. En la Jurisprudencia **19/2014** de rubro **COMUNIDADES INDÍGENAS. ELEMENTOS QUE COMPONEN EL DERECHO DE AUTOGOBIERNO¹⁴**, fueron definidos los elementos del derecho al autogobierno. Conforme a esta, el derecho de autogobierno es una manifestación concreta de la autonomía, que se compone por: **(i)** el reconocimiento, mantenimiento y defensa de la autonomía de los pueblos para elegir a sus autoridades o representantes acorde con sus usos y costumbres, respetando los derechos humanos de sus integrantes; **(ii)** 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; **(iii)** la participación plena en la vida política del Estado; y, **(iv)** la intervención efectiva en todas las decisiones que les afecten y que son tomadas por las instituciones estatales.
72. Por el nivel especial de protección que merecen, cualquier restricción a la autonomía debe ser estrictamente necesaria y razonable, conforme a la Tesis

responsables; el señor era un indígena maya que resultó electo como concejal de un municipio guatemalteco y -derivado de desapariciones forzadas- asumió la alcaldía correspondiente.

¹³ En adelante TEPJF

¹⁴ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 14, 2014, páginas 24, 25 y 26.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

TET-JDC-022/2020

VIII/2015 de rubro COMUNIDADES INDÍGENAS. TODA RESTRICCIÓN DE SU AUTONOMÍA DEBE SER ESTRICTAMENTE NECESARIA Y RAZONABLE¹⁵.

73. No obstante, el derecho para elegir de acuerdo con sus normas y prácticas tradicionales a las autoridades para el ejercicio de sus formas de gobierno interno, no puede establecer normas o prácticas discriminatorias contrarias a la Constitución y a los tratados internacionales de los que forma parte el Estado Mexicano, porque al hacerlo vulneraría algún derecho fundamental¹⁶.
74. Asimismo, la Sala Superior ha remarcado la obligación de las autoridades de una entidad federativa de respetar la autodeterminación y sistema normativo de los pueblos indígenas, así como las elecciones hechas por la asamblea comunitaria, aunque en la legislación local no exista el reconocimiento expreso de ese sistema normativo, siempre que conste que las mismas se llevaron a cabo con base en el referido sistema y bajo los parámetros de regularidad constitucional. Ese criterio está contenido en la tesis LXXXV/2015 de rubro **PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. SUS SISTEMAS NORMATIVOS INTERNOS NO PUEDEN LIMITARSE, AÚN CUANDO LA LEGISLACIÓN LOCAL DESCONOZCA SU DERECHO A LA AUTODETERMINACIÓN (LEGISLACIÓN DE CHIAPAS)**¹⁷.

a. Caso local.

75. A partir del marco constitucional y convencional referido, se puede afirmar que el legislador del estado de Tlaxcala está obligado a establecer las instituciones y determinar las políticas necesarias para garantizar la vigencia del derecho de representación política de los pueblos originarios, así como el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades.

¹⁵ Consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 47 y 48.

¹⁶ Así lo determinó la Sala Superior en la resolución al cuarto incidente de incumplimiento en el expediente SUP-JDC-1640/2012.

¹⁷ Consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 109 y 110.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

76. Del mismo modo, el legislador del estado de Tlaxcala está obligado a establecer los medios a través de los cuales, los pueblos interesados puedan participar libremente en los asuntos públicos y a adoptar las medidas necesarias para permitir el acceso real y efectivo de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas, a los cargos públicos representativos.
77. El derecho de acceso a los cargos públicos representativos implica que el estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación.
78. En efecto, de conformidad con el artículo 2 de la Constitución Federal, se reconoce la composición pluricultural de la nación bajo el origen de los pueblos y comunidades indígenas, sustentados sobre la base de la descendencia de aquellas 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.
79. En el texto constitucional se define a las comunidades integrantes de un pueblo indígena, como aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.
80. Asimismo, se señala que el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en ese artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico y se garantiza la libre determinación y autonomía para que, entre otras cuestiones:
- Decidan sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural (fracción I).



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

TET-JDC-022/2020

- Apliquen 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, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. Reservándose para la ley, el establecimiento de casos y procedimientos de validación por las y los jueces o tribunales correspondientes (fracción II).
81. 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**, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad (fracción III).
82. Esta fracción, además establece como derechos:
- Acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular **para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los estados y la autonomía de la Ciudad de México**. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales¹⁸ (fracción III).
 - **Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, para lo cual, las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas (fracción VII).**

¹⁸ Reformada mediante decreto publicado el veintidós de mayo de dos mil quince.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

83. La interpretación literal de las fracciones I y II del artículo en cita deja ver que las personas indígenas cuentan con la más amplia protección respecto de sus formas de organización, convivencia, procedimientos electivos y de solución de los conflictos que puedan suscitarse al interior de sus comunidades y que en este último caso, tales derechos no son absolutos, dado que se deben respetar los derechos humanos, sobre todo el respeto a las mujeres¹⁹.
84. Es importante precisar, que la segunda parte de la fracción III del artículo 2 de la Constitución, prevé el derecho de las personas indígenas para acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, **y que dicha previsión tutela la igualdad en el ejercicio de tales derechos.**
85. En efecto, de una interpretación funcional de la norma constitucional se infiere que se busca la **igualdad** tanto en la obtención de los cargos públicos o en su desempeño, de lo que puede colegirse que la finalidad que persigue la norma es que no se despliegue acto alguno discriminatorio o atentatorio de tales derechos por el solo hecho de ser parte de una comunidad indígena, lo que en todo caso debe hacerse bajo el marco jurídico nacional.
86. Por ende, las personas indígenas tienen el pleno derecho de votar y ser votadas dentro de los cauces constitucionales y legales prescritos, en donde las normas deben establecer la igualdad de oportunidades y derechos.
87. No pasa desapercibido que la última parte de esta fracción alude a la integración de las autoridades municipales y se dispone que, en ningún caso, las prácticas tradicionales para la elección de este tipo de cargos atentarán contra los derechos político electorales de las personas.

¹⁹ Esto es, la Constitución protege el derecho de auto gobierno y los sistemas normativos internos en la elección de autoridades tradicionales, para lo cual, debe garantizarse la igualdad entre géneros.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

TET-JDC-022/2020

88. En sintonía con lo anterior, la fracción VII del artículo 2 de la Constitución establece el derecho de elegir, en los **municipios con población indígena**²⁰, representantes ante los ayuntamientos, dotando a las entidades federativas de facultades para reconocer tales prerrogativas en el citado orden de gobierno para afianzar la participación política de las personas indígenas según sus usos y costumbres.
89. Como se desprende de lo anterior, el precitado artículo 2 de la Constitución tutela el reconocimiento de los derechos a las personas indígenas a la participación política y, por tanto, al acceso y ejercicio de los cargos de elección popular, en un **plano de igualdad con las demás personas**, siempre y cuando se haga mediante las normas y procedimientos descritos en el pacto federal.
90. En ese tenor de ideas, el acceso de las personas indígenas debe hacerse en condiciones de igualdad, ya que las normas no distinguen entre el origen o etnia de la ciudadanía, y establecen una forma general de acceso a integrar los órganos del estado.
91. Luego, si la Constitución protege el principio de libertad e igualdad, es inconcuso que la inclusión de personas indígenas es en todo caso, una tarea conjunta entre las instituciones, los partidos políticos y la propia ciudadanía.
92. En ese sentido se destaca que la Suprema Corte de Justicia de la Nación²¹ ha establecido con relación a la igualdad que se trata de un derecho humano que se configura por distintas facetas que, aunque son interdependientes y complementarias entre sí, pueden distinguirse conceptualmente en dos modalidades:

²⁰ En este punto es importante traer a colación lo dispuesto en el artículo 115 fracción III, último párrafo de la Constitución, que señala que Los Municipios tendrán a su cargo diversas funciones y servicios públicos, para lo cual, los Municipios y las comunidades indígenas, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

²¹ Al emitir la Tesis: 1a./J. 126/2017, de rubro: DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. DIFERENCIAS ENTRE SUS MODALIDADES CONCEPTUALES, consultable en Semanario Judicial de la Federación, libro 49, Diciembre de 2017, Tomo I, página 119.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

- 1) La **igualdad formal** o de derecho, que es una protección contra distinciones o tratos arbitrarios y se compone a su vez de la igualdad ante la ley, como uniformidad en la aplicación de la norma jurídica por parte de todas las autoridades, e igualdad en la norma jurídica, que va dirigida a la autoridad materialmente legislativa y que consiste en el control del contenido de las normas a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.

Las violaciones a esta faceta del principio de igualdad jurídica dan lugar a actos discriminatorios directos, cuando la distinción en la aplicación o en la norma obedece explícitamente a un factor prohibido o no justificado constitucionalmente, o a actos discriminatorios indirectos, que se dan cuando la aplicación de la norma o su contenido es aparentemente neutro, pero el efecto o su resultado conlleva a una diferenciación o exclusión desproporcionada de cierto grupo social o alguno de sus miembros, sin que exista una justificación objetiva para ello.

- 2) La **igualdad sustantiva** o de hecho, radica en alcanzar una paridad de oportunidades en el goce y ejercicio real y efectivo de los derechos humanos de todas las personas, lo que conlleva que en algunos casos sea necesario remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impidan a las personas gozar y ejercer tales derechos.

La violación a esta faceta del principio surge cuando existe una discriminación estructural en contra de un grupo social o sus integrantes individualmente considerados y la autoridad no lleva a cabo las acciones necesarias para eliminar y/o revertir tal situación; además, su violación también puede reflejarse en omisiones, en una desproporcionada aplicación de la ley o en un efecto adverso y desproporcional de cierto contenido normativo en contra de un grupo social relevante o de sus integrantes.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

TET-JDC-022/2020

93. La igualdad formal o de derecho, que es una protección contra distinciones o tratos arbitrarios y se compone a su vez de la igualdad ante la ley, como uniformidad en la aplicación de la norma jurídica por parte de todas las autoridades, e igualdad en la norma jurídica, que va dirigida a la autoridad materialmente legislativa y que consiste en el control del contenido de las normas a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.
94. Las violaciones a esta faceta del principio de igualdad jurídica dan lugar a actos discriminatorios directos, cuando la distinción en la aplicación o en la norma obedece explícitamente a un factor prohibido o no justificado constitucionalmente, o a actos discriminatorios indirectos, **que se dan cuando la aplicación de la norma o su contenido es aparentemente neutro, pero el efecto o su resultado conlleva a una diferenciación o exclusión desproporcionada de cierto grupo social o alguno de sus miembros, sin que exista una justificación objetiva para ello.**
95. Ahora bien, **el actor hace valer que el Congreso, ha omitido legislar respecto al derecho de quienes integran pueblos y comunidades indígenas para ser postulados y ejercer el cargo de diputadas o diputados indígenas.**
96. Para analizar la alegada omisión del legislador del estado de Tlaxcala, de establecer un mecanismo adecuado para garantizar la representación política de las personas integrantes de los pueblos originarios de la entidad, es necesario examinar la legislación local.
97. Así, en el estado de Tlaxcala encuentra cauce la previsión constitucional del artículo 2, en el numeral 1 de la Constitución local que prevé el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en el sentido de:
- Preservar su forma de vida y elevar el bienestar social de sus integrantes.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

- Proteger y promover el desarrollo de sus lenguas, cultura, religión, educación bilingüe, usos, costumbres, tradiciones, prácticas democráticas, patrimonio étnico, artesanal y formas específicas de organización social y garantizar a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del estado.
 - 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.
98. A su vez, **la Ley de Protección, Fomento y Desarrollo a la Cultura Indígena para el Estado de Tlaxcala** prevé en su **artículo 10, fracción XI**, que corresponde al Ejecutivo Estatal, a través de sus dependencias y entidades, garantizar el derecho de participación política al reconocer y respetar a las autoridades o representantes comunitarios que sean elegidos por cada comunidad indígena de acuerdo a sus usos y costumbres.
99. En la aplicación de esa ley, el Poder Legislativo, a través de la Comisión de Derechos y Cultura Indígena, tendrá entre otras obligaciones la de reconocer y respetar el ejercicio de la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas; garantizar el pleno ejercicio de los derechos que esa ley reconoce a favor de las personas indígenas
100. Por su parte la **Ley Municipal para el Estado de Tlaxcala**, en su **artículo 33** establece que son facultades y obligaciones de los ayuntamientos, entre otras, la contenida en la fracción XXXIII, en el sentido de promover en las comunidades con grupos indígenas el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos naturales y sus formas específicas de organización social, atendiendo a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

TET-JDC-022/2020

101. Es decir, la norma local reconoce el derecho de las personas indígenas, de participación política en sus respectivas comunidades de acuerdo a su sistema normativo interno.
102. Sin embargo, no se advierte que existan disposiciones mediante las que se establezcan mecanismos idóneos y que resulten efectivos para proteger el derecho de representación política de los integrantes de los pueblos originarios en diputaciones locales, desatendiendo con ello el mandato constitucional y convencional en materia de participación política de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas.

b. Criterios sobre la omisión legislativa

103. La Sala Superior ha establecido²² que la omisión legislativa de carácter concreto se configura cuando el poder legislativo no cumple, en un tiempo razonable o dentro del plazo determinado en la Constitución Federal, un mandato concreto de legislar, impuesto expresa o implícitamente por la misma Ley Suprema.
104. Asimismo, ha señalado que la omisión del poder legislativo ordinario se presenta cuando está constreñido a desarrollar en una ley un mandato constitucional y no lo hace; o bien, cuando el poder legislativo no emite una ley o parte de esta, que debería expedir para hacer real y efectivo el mandato constitucional. Ello, se torna más grave cuando las omisiones pueden afectar derechos fundamentales.
105. Tales argumentos, se basan en los criterios que la Suprema Corte ha sustentado, como se advierte de la Controversia Constitucional 14/2005, en que estableció directrices claras a partir de temas particulares:

a) Principio de división de poderes;

²² Sentencias emitidas, entre otros, en los juicios identificados con las claves SUP-JDC-1282/2019, SUP-JDC-281/2017, SUP-JDC-2665/2014, SUP-JDC-485/2014, SUP-JE-8/2014 y SUP-JRC-122/2013.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

- b) Vinculación positiva y negativa de los poderes públicos al sistema competencial de la Constitución Federal;
- c) Tipos de facultades de los órganos legislativos; y
- d) Tipos de omisiones a que dan lugar al no ejercicio de las facultades otorgadas²³.

La vinculación de las autoridades genera un sistema competencial expresado en varias modalidades:

a) **Prohibiciones expresas** que funcionan como excepciones o modalidades de ejercicio de otras competencias concedidas;

b) **Competencias o facultades de ejercicio potestativo**, caso en el cual el órgano del estado puede decidir, conforme a derecho, si ejerce o no la atribución que tenga conferida y,

c) **Competencias o facultades de ejercicio obligatorio**, en las que el órgano del estado al que le fueron constitucionalmente conferidas tiene el deber jurídico de ejercerlas.

106. En cuanto a las *facultades de ejercicio obligatorio*, la Suprema Corte estableció que son las que el orden jurídico prevé como mandato expreso; esto es, que existe un vínculo jurídico concreto de hacer; de manera que, si no se ejercen, es claro que se genera un incumplimiento constitucional.

²³ Jurisprudencias del Pleno de la Suprema Corte de la Nación, identificadas con las claves y rubros: P./J. 9/2006, "PRINCIPIO DE DIVISION FUNCIONAL DE PODERES. SUS CARACTERÍSTICAS", así como P./J. 10/2006, "ÓRGANOS LEGISLATIVOS. TIPOS DE FACULTADES O COMPETENCIAS DERIVADAS DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES".



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

TET-JDC-022/2020

107. Asimismo, que el deber de ejercer la facultad legislativa se puede encontrar expresa o implícitamente en el texto de las propias normas constitucionales o en el de sus disposiciones transitorias²⁴.
108. Ahora bien, en atención al principio de división funcional de poderes, los órganos legislativos del estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones.
109. Por un lado, puede darse una omisión **absoluta** cuando simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes, ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo y, por el otro, puede presentarse una omisión **relativa** cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes.
110. A partir de la combinación de ambos tipos de competencias o facultades -de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo-, y de omisiones -absolutas y relativas-, pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas²⁵:

Absolutas. Aquellas que, en competencia de ejercicio obligatorio, el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho.

Relativas. Aquellas que, en competencia de ejercicio obligatorio, el órgano legislativo omite una ley teniendo el deber o mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente.

Absolutas en competencias de ejercicio potestativo. En las que le

²⁴ Tesis de jurisprudencia P./J. 10/2006, de rubro: "ÓRGANOS LEGISLATIVOS. TIPOS DE FACULTADES O COMPETENCIAS DERIVADAS DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES".

²⁵ El criterio está contenido en las tesis de jurisprudencia P./J. 11/2006, del Pleno de la Suprema Corte de la Nación, de rubro: "OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS".



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

órgano legislativo decide no actuar, debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga.

Relativas en competencia del ejercicio potestativo. En las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente.

111. Así, la Suprema Corte ha determinado que la facultad conferida a las legislaturas de las entidades federativas, por disposición de un artículo transitorio de un decreto de reforma constitucional en el cual se impone a quien dicta el deber jurídico de establecer las medidas legislativas necesarias, con objetivos concretos y determinados por la propia norma constitucional, constituye una facultad de ejercicio obligatorio, en tanto que deriva de un mandato expreso del órgano reformador de la Constitución federal y que la omisión en el cumplimiento merma la eficacia plena de la Ley Fundamental.
112. En este orden de ideas, ante esa facultad de ejercicio obligatorio, el órgano legislativo no tiene la opción de decidir si crea o expide una norma general determinada, sino que existe un mandato o una obligación a su cargo de expedirla o crearla, que puede encontrarse expresa o implícitamente en el texto de las propias normas constitucionales o en el de sus disposiciones transitorias²⁶.

²⁶ Tesis de jurisprudencia P./J. 10/2006, de rubro: ÓRGANOS LEGISLATIVOS. TIPOS DE FACULTADES O COMPETENCIAS DERIVADAS DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES.

En este mismo sentido se ha pronunciado la Primera Sala de la Suprema Corte de la Nación, como se advierte del criterio contenido en la tesis aislada 1ª. XXII/2018 (10ª.), de rubro: OMISIONES LEGISLATIVAS. LOS TRIBUNALES DE AMPARO TIENEN FACULTADES PARA ORDENAR LA RESTITUCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS QUEJOSOS CUANDO ÉSTOS HAYAN SIDO VIOLADOS POR, al señalar que "...cuando exista omisión legislativa el Poder Legislativo no es libre para decidir no legislar. En efecto, cuando la Constitución establece un deber de legislar respecto de algún tema en específico a cargo del Poder Legislativo, el ejercicio de la facultad de legislar deja de ser discrecional y se convierte en una competencia de ejercicio obligatorio...".

Asimismo, esa Sala, en la tesis aislada 1ª. LVIII/2018 (10ª.), de rubro: JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. ES PROCEDENTE CONTRA OMISIONES LEGISLATIVAS, ha hecho referencia a "...omisiones legislativas propiamente dichas, es decir, cuando exista un mandato constitucional que establezca de manera precisa el deber de legislar en un determinado sentido y esa obligación haya sido incumplida total o parcialmente...". En similar sentido, en la tesis aislada 1ª. XX/2018 (10ª.), de rubro: OMISIONES LEGISLATIVAS. SU CONCEPTO PARA FINES DEL JUICIO DE AMPARO, ha considerado que "...solo habrá omisión legislativa propiamente dicha cuando exista un mandato constitucional que establezca de manera precisa el deber de legislar en determinado sentido y esa obligación haya sido incumplida total o parcialmente...".

Por su parte, la Segunda Sala de la Suprema Corte de la Nación, también ha emitido pronunciamiento al respecto, como se advierte en el criterio contenido en la tesis aislada 2ª. LXXXIII/2018 (10ª.), de rubro: OMISIONES LEGISLATIVAS ABSOLUTAS. SU IMPUGNACIÓN NO CONFIGURA UN MOTIVO



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

TET-JDC-022/2020

113. Conforme a lo anterior, la Sala Superior ha considerado que es factible concluir que las omisiones legislativas de facultades de ejercicio obligatorio pueden vulnerar los derechos humanos, así como los principios constitucionales que rigen las elecciones: certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, objetividad y máxima publicidad.

c. Caso concreto.

114. Refiere el actor que existe una omisión legislativa absoluta por parte del Congreso, en el ámbito de la representación política de las personas integrantes de pueblos originarios y comunidades indígenas de Tlaxcala, relativa a poder participar en igualdad de condiciones que el resto de población, en la elección de diputaciones locales.
115. Al respecto se considera **parcialmente fundado** el planteamiento del actor, pues del contexto normativo antes citado, se advierte que se reconoce el derecho de las personas que se ostenten con la calidad de indígenas, de acceder a los cargos públicos representativos en condiciones de igualdad sustantiva, sin embargo, la normatividad actual no garantiza el ejercicio pleno y real de las personas indígenas, específicamente, al momento de acceder al cargo de diputaciones locales.
116. Es un hecho generalmente aceptado, que históricamente los indígenas se han colocado en situación de desventaja para el ejercicio de sus derechos político-electorales, con relación al resto de la población.
117. Esta circunstancia, se presenta de manera particular en cuanto al ejercicio del voto pasivo y, por tanto, respecto del acceso al desempeño del poder público de los

MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO, al considerar "...omisiones legislativas absolutas, esto es, la falta de cumplimiento de un mandato expreso del Poder Reformador que vincula a diversas autoridades a realizar las adecuaciones necesarias para dar efectividad a un precepto constitucional...".



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

integrantes de las comunidades y pueblos indígenas. Por ello, la reforma en materia de derechos indígenas, introducida al régimen constitucional mexicano mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de agosto de dos mil uno, buscó erradicar las prácticas discriminatorias con relación a la participación política de los miembros de estos grupos, con el objetivo de eliminar la brecha de desigualdad que guardan frente al resto de la población.

118. En ese orden de ideas, las nociones de igualdad y no discriminación se consideran conceptos con la misma esencia, que lo mismo pueden ser interpretados como principios que como derechos. Como principios, se configuran como sustento de todo estado democrático; en tanto que como derechos fundamentales tienen asidero en el bloque de regularidad vigente y deben ser protegidos y garantizados favoreciéndolos sobre otros derechos.
119. Por tanto, el respeto a la igualdad y no discriminación, en el presente caso, conlleva la aceptación de quienes se auto-adscriben en una condición indígena, así como de sus usos y costumbres, las cuales sin duda implican una visión particular; no obstante, dicha visión no debe percibirse de manera negativa, sino convertirse en un aliciente para asumir acciones o medidas tendentes a subsanar las condiciones que han generado la desigualdad entre aquéllos y el resto de la población, así como sus consecuencias negativas.
120. Lo anterior, en el entendido de que la situación de desigualdad no deriva de la auto-asumida condición indígena, sino del trato que han recibido las personas pertenecientes a este grupo de la población históricamente discriminado, lo que justifica la implementación de medidas compensatorias para contrarrestar su desventaja social.
121. Entonces, para lograr la pretendida igualdad de este grupo de la población históricamente desfavorecido, debe comenzarse por remover los obstáculos que generen cualquier tipo de discriminación, pues la igualdad sustancial implica que cualquier persona, indígena o no, sea considerada de la misma forma ante la ley.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

TET-JDC-022/2020

122. En consecuencia, para alcanzar la igualdad sustancial, resulta indispensable prever medidas compensatorias aptas y eficaces para asegurar la igualdad material o sustancial a favor de los integrantes de las comunidades y pueblos indígenas, tendentes a conseguir el objetivo cierto de una igualdad entre aquéllos y el resto de la población.
123. En el caso, se advierte que en la legislación local se reconoce el derecho de los pueblos y comunidades indígenas e igualdad, prohibiendo cualquier acto de discriminación, por lo que su participación política debe ser efectiva en condiciones de igualdad.
124. Por tanto, no se puede hablar de una legislación absoluta, puesto que el legislador local si ha emitido normatividad relativa a la participación política y de no discriminación en favor de las personas indígenas, por lo tanto, si existe normatividad al respecto.
125. Sin embargo, del análisis de dicho sistema normativo se advierte que el mismo no resulta suficiente para garantizar que las personas indígenas, sí desean participar para contender al cargo de diputaciones locales, puedan hacerlo en igualdad de circunstancias que el resto de la población.
126. En ese sentido, nos encontramos ante una omisión relativa por parte del Congreso, puesto que, con la normatividad que previamente ha emitido, no es suficiente en relación al contexto histórico y factico actual de las personas indígenas en el estado de Tlaxcala, pues no se ve potencializado su derecho de ser votado, facilitándoles su participación respecto del cargo diputaciones locales.
127. Lo que nos permite concluir que, el Congreso del Estado de Tlaxcala ha incurrido en una omisión relativa, concretamente, respecto de la participación de las personas indígenas al momento de acceder al cargo de diputaciones locales.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

128. Por lo anterior, resulta necesario señalar que, para promover realmente una democracia participativa indígena, el Congreso, podrá expedir las disposiciones normativas que garanticen el derecho de los indígenas a la participación política, a la intervención en los asuntos públicos y en la toma de decisiones, particularmente en el estado, a efecto de que puedan ser postulados a través de las candidaturas y en su caso ejercer un cargo político, de manera particular en las postulaciones para diputaciones locales.
129. Al respecto, el Congreso, al ejercer su función legislativa podrá observar el contenido de la tesis XLI/2015²⁷, sustentada por la Sala Superior, de rubro: **“DEMOCRACIA PARTICIPATIVA INDÍGENA. ES OBLIGACIÓN DEL ESTADO Y DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS PROMOVERLA”**.
130. Por tanto, es necesario que el órgano legislador tlaxcalteca, considerando la situación particular de las personas que se ostentan como indígenas, implemente los mecanismos idóneos y eficaces que garanticen plenamente el derecho de las mismas, a ser votadas en los procesos electorales de carácter constitucional, particularmente en la diputación local.
131. Así, para que se establezcan medidas afirmativas en cuanto a la participación política de las personas indígenas es necesario establecer los parámetros que resulten indispensables para su garantizar sus derechos políticos-electorales, ello, atendiendo al contexto particular de esta población en estado de Tlaxcala.
132. Ahora bien, con relación al agravio relativo a la omisión legislativa que aducen los actores, este órgano jurisdiccional considera que en la legislación local existe una omisión de establecer un sistema integral que incluya mecanismos que faciliten y permitan el acceso real y efectivo de personas integrantes de los pueblos y comunidades indígenas en esta entidad federativa a los cargos públicos representativos, así como para elegir representantes ante los ayuntamientos cuestión que ya fue determinada por este mismo órgano jurisdiccional en el

²⁷ Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 77 y 78.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

TET-JDC-022/2020

expediente TET-JDC-336/2016 respecto de la omisión de representación indígena en ayuntamientos²⁸, y, como lo es en este caso particular, respecto de la participación política indígena para candidaturas a diputaciones locales.

133. En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha señalado que la consecuencia de la exclusión de mecanismos para potencializar la postulación de candidaturas indígenas, afecta profundamente a los miembros de las comunidades y pueblos indígenas, al no contar con mecanismos reales que les permitan competir por un cargo de representación popular.
134. Por lo anterior, el Congreso, tiene la posibilidad de adecuar la legislación local, de manera que sea congruente con lo previsto en la Constitución Federal, así como con la legislación federal ordinaria en materia de derechos político electorales de las personas integrantes de los pueblos y comunidades indígenas, en particular, el acceso a los cargos públicos.
135. En ese tenor, cabe señalar que el ejercicio del derecho constitucional del ciudadano, de ser votado, en el caso particular a través de una candidatura indígena a un cargo de representación popular, entre ellos las diputaciones locales, requiere ser regulado en la normativa ordinaria que al efecto emita el Poder Legislativo del estado de Tlaxcala, la cual se debe ajustar a las bases previstas en el marco constitucional y convencional, respetando cabalmente el contenido esencial del vigente sistema jurídico-político, armonizándolo con otros derechos fundamentales y salvaguardando los principios, valores y fines constitucionales involucrados, como pueden ser, la democracia representativa y los principios de certeza, objetividad, imparcialidad, legalidad, equidad, igualdad y competitividad, que deben regir el ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones y el ejercicio del derecho de los ciudadanos de participar en las

²⁸ <https://www.tetlax.org.mx/wp-content/uploads/2016/09/TET-JDC-336-2016-RESOLUCION-OMISI%c3%93N-LEGISLATIVA.pdf>



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

elecciones populares, ya sea como electores o a través de las candidaturas a los cargos de representación popular.

136. En ese sentido, resulta necesario que el Congreso, considere lo antes expuesto a efecto de legislar para garantizar un sistema integral de participación de las personas indígenas de esta entidad federativa, ya sea como representantes o como candidatos a los diferentes cargos de elección popular, de conformidad con las circunstancias propias de las personas indígenas, así como, de sus tradiciones y normas internas.
137. Para ello, deberá incluir mecanismos flexibles para acreditar, por una parte, la representación política en el ámbito territorial por el que desean contender, y por otra, el cumplimiento de los requisitos establecidos en la legislación electoral vigente, implementando mecanismos que sean acordes con los usos y costumbres que rigen en los pueblos y comunidades indígenas.
138. En consecuencia, este Tribunal declara que, en la legislación del estado de Tlaxcala, se advierte una **omisión legislativa relativa**, respecto de los mecanismos para la participación y representación política de la población indígena en esta entidad en condiciones de igualdad y no discriminación, en este caso respecto de las diputaciones locales.
139. De ahí que resulte **parcialmente fundado** del agravio hecho valer.

5. Acciones a implementarse por el Congreso.

140. En este sentido, atendiendo al principio de división de poderes, lo procedente conforme a derecho, es **vincular** al Congreso, para que en el marco de sus atribuciones legislativas, garantice mediante los sistemas de partidos políticos y candidaturas independientes, el acceso real y efectivo de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas a los cargos públicos representativos en el estado de Tlaxcala, así como establecer mecanismos por los cuáles se materialice



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

TET-JDC-022/2020

realmente, el derecho de la población indígena a participar en la postulación de candidaturas y ejercicio del cargo.

141. Lo anterior, considerando que el Congreso, tiene libertad de configuración legislativa para establecer las medidas más adecuadas de acuerdo a las particularidades y contexto de la población indígena de esta entidad federativa. Asimismo, es preciso señalar que, para legislar en la materia, se deberá realizar una consulta a los pueblos y comunidades indígenas, de conformidad con lo sustentado por la Suprema Corte, al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015.

142. Adicionalmente, sirve como criterio orientador para la autoridad legislativa lo resuelto por la Sala Superior en el recurso de reconsideración **SUP-REC-28/2019**, en el que señala que para que se logre la pretendida igualdad de este grupo de la población históricamente desfavorecido, y para que se vuelva indispensable su voz en los órganos representativos, se debe atender las particulares circunstancias que corresponden a esta entidad federativa, entre otras, el relativo al porcentaje de concentración poblacional indígena, para lo que se debe considerar, por lo menos:

a) el número de integrantes que corresponden a los órganos legislativos materia de la elección, ya que este dato permite analizar el impacto que tendría la implementación de una acción afirmativa en los órganos donde se verían integrados;

b) la proporción total de población indígena respecto al total de población estatal, dado que este es un dato relevante para analizar la viabilidad de la implementación de una acción afirmativa a nivel estatal;

c) la participación histórica de la ciudadanía indígena en los cargos en cuestión, porque permitiría visualizar las posibilidades reales que han tenido las comunidades y pueblos indígenas de acceder a cargos de elección popular por la vía partidaria; y

d) la diversidad de grupos, etnias o comunidades indígenas existentes, a



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

fin de conocer la diversidad de ideologías dentro de las comunidades indígenas del estado de Tlaxcala; entre otras que justificadamente permitan identificar campos de oportunidad en los cuales se pueden adoptar medidas dirigidas a mejorar las condiciones de participación política y representación de los pueblos y comunidades indígenas en esta entidad, así como las posibilidades de que accedan a espacios del poder público.

143. Ahora bien, es importante precisar que, por disposición constitucional del artículo 105, fracción II, se establece expresamente que las leyes electorales federales y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos **noventa días antes** de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.
144. En ese sentido, si bien es cierto que se advierte la omisión legislativa en los términos descritos por parte del Congreso para legislar en cuanto a la participación política indígena en el caso de las diputaciones locales, también lo es que para el proceso electoral local 2020-2021 resulta inviable que las y los legisladores puedan implementar la normativa correspondiente, ello en atención al mandato constitucional ya mencionado.
145. Lo anterior, debido a que es de conocimiento público que el ITE estableció que el Proceso Electoral local dará inicio el próximo veintinueve de noviembre²⁹; por lo que la legislatura local, en este momento, se encuentra impedida para legislar en lo conducente para este proceso electoral, pues es hasta el veintinueve de agosto que dicha autoridad tenía como plazo para poder realizar cambios sustanciales a la normativa electoral; de lo contrario se estaría vulnerando el principio de certeza jurídica que rige en los procesos electorales.
146. En ese contexto, la Suprema Corte³⁰ ha considerado que el principio de certeza en materia electoral, contenido en el artículo 41, fracción III, primer párrafo, de la

²⁹ <https://www.elsoldetlaxcala.com.mx/local/noviembre-29-inicio-del-proceso-electoral-revela-presidenta-del-ite-5455877.html>

³⁰ **CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO.** El principio de certeza en materia electoral contenido en el artículo 41, fracción III, primer párrafo, de la



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

TET-JDC-022/2020

Constitución, consiste en que al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento que permitirá a la ciudadanía acceder al ejercicio del poder público, con la seguridad de que previamente, tanto los partidos políticos como sus candidatos y la ciudadanía, tuvieron la oportunidad de conocer y, en su caso, inconformarse con las modificaciones legislativas de último momento, las cuales podrían haber trastocado alguno de los derechos que por disposición constitucional asisten a los mencionados institutos políticos, a sus candidatos o a los mismos electores.

147. Sin embargo, como se analizará más adelante, ello no conforma un obstáculo para que el ITE lleve a cabo medidas que permitieran avanzar en el reconocimiento de acciones afirmativas en favor de las personas indígenas, a fin de garantizar la participación e integración en los órganos de gobierno; en particular, por cuanto hace a las diputaciones locales, así como la debida representación de las personas pertenecientes a dichas comunidades.
148. Cabe destacar que, al momento de la emisión de la presente sentencia, en este momento las reglas del proceso electoral no pueden ser modificadas de manera

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consiste en que al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público, con la seguridad de que previamente tanto los partidos políticos como las minorías parlamentarias, e incluso el Procurador General de la República, tuvieron la oportunidad de inconformarse con las modificaciones legislativas de último momento, las cuales podrían haber trastocado alguno de los derechos que por disposición constitucional asisten a los mencionados institutos políticos, a sus candidatos o a los mismos electores. Sin embargo, el mencionado principio tiene como excepciones: a) que las citadas modificaciones legislativas no sean de naturaleza trascendental para el proceso electoral, pues si su carácter es accesorio o de aplicación contingente, la falta de cumplimiento del requisito formal de su promulgación y publicación sin mediar el plazo de 90 días a que alude el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución Federal no producirá su invalidez, pues aun en el supuesto de que rompieran con la regularidad constitucional por diversos motivos, su reparación bien podría ordenarse sin dañar alguno de los actos esenciales del proceso electoral, aunque éste ya hubiera comenzado; y b) si la modificación a las leyes electorales se hace indispensable por una declaración de invalidez que hubiese hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y ya haya iniciado el proceso electoral, pues en tal caso la creación de nuevas normas tiene como sustento posteriores circunstancias fácticas que demandan la generación de disposiciones jurídicas complementarias, o la reforma de las existentes, para garantizar el pleno ejercicio de los derechos políticos de los participantes, pues sería igualmente ilógico que por la exigencia de un requisito formal, el trabajo parlamentario quedara inmovilizado cuando los propios acontecimientos exigen su intervención, siempre que se atiendan y preserven los principios rectores de la materia electoral. Época: Novena Época. Registro: 174536. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIV, Agosto de 2006. Tesis: P./J. 98/2006. Página: 1564.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

- sustancial; sin embargo, es necesario el reconocimiento de la pertinencia de que la Legislatura local, los partidos políticos y el Instituto Local como órgano encargado de organizar los comicios, implementen en los próximos procesos electorales a celebrarse en Tlaxcala, acciones afirmativas concretas en favor de las personas indígenas, que fomenten su participación política y su representación efectiva en los órganos de elección popular.
149. En consecuencia, dadas las circunstancias temporales, como lo es el inicio del próximo proceso electoral local, no resulta factible que la posible reforma que emita el Congreso con relación a la participación de las personas indígenas respecto del cargo de diputaciones locales, pueda verse reflejada y aplicada en el proceso electoral 2021-2021.
150. Lo anterior se considera así, pues como se expuso con anterioridad, de lo dispuesto por el artículo 105 Constitucional, se advierte la obligación de que las **leyes locales** y federales deban promulgarse y publicarse por lo menos con noventa días de anticipación al inicio del proceso electoral, lo cual resulta materialmente imposible si tomamos en cuenta que el proceso electoral local deberá iniciar a más tardar seis meses antes de la jornada electoral, y esta última se llevara a cabo el seis de junio de dos mil veinte³¹.
151. En ese sentido, al dictado de la presente sentencia, ya nos encontramos dentro de los noventa días previos a la fecha límite para iniciar el próximo proceso electoral 2020-2021, por lo que, la determinación que llegue a tomar el Congreso, podrá en su momento aplicarse para los siguientes procesos electorales locales, en los que se elijan diputaciones locales.

³¹ Artículo 112 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala. El proceso electoral ordinario se iniciará mediante sesión solemne que se celebrará a más tardar seis meses antes de la fecha de la elección de que se trate y concluirá con la declaratoria de validez que realicen los órganos del Instituto o con la última resolución que emitan los órganos jurisdiccionales relativa a los medios de impugnación interpuestos.

El Consejo General durante el mes de octubre del año previo a la elección que corresponda, determinará la fecha exacta del inicio del proceso electoral.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

TET-JDC-022/2020

152. No pasan inadvertidas, las manifestaciones de la autoridad responsable, en el sentido de que no existe la omisión reclamada, en razón de que le corresponde a la autoridad administrativa electoral, la distribución de distritos electorales locales indígenas; sin embargo, como se advierte del marco jurídico, si bien al Congreso no compete la distritación electoral, si es la autoridad que debe legislar al respecto, a efecto de establecer mecanismos efectivos para que la población indígena acceda a los cargos de diputadas y diputados indígenas.

6. Omisión por parte del ITE

153. Como se expresó con anterioridad, el actor suscribe la demanda que dio origen al presente medio de impugnación, en representación tanto de su comunidad, como del de la población que en el estado de Tlaxcala cuenta con calidad de indígena.
154. En ese sentido y en suplencia de la queja, al analizar el contenido del referido escrito de demanda, es posible advertir que el actor de manera indirecta atribuye al ITE la omisión de no haber emitido reglamento alguno que contuviera regulación en la que se estableciera el mecanismo para que las personas indígenas pudieran nombrar diputadas y diputados conforme a sus propios sistemas normativos.
155. Al respecto, este Tribunal considera que no existe tal omisión por parte del ITE, puesto que, al momento del dictado de la presente sentencia, no hay norma, decreto, resolución o mandato constitucional que obliga a dicha autoridad administrativa local a emitir dicho reglamento.
156. Sin embargo, a pesar de no existir dicha obligación, lo cierto es que este órgano jurisdiccional establece que es de suma importancia la participación política de la ciudadanía perteneciente a los pueblos y comunidades originarios de nuestro estado, y para que esto suceda se deben establecer o crear mecanismos que faciliten y permitan que dicho sector de la ciudadanía tlaxcalteca tenga un acceso real y efectivo a los cargos públicos de representación y, de manera concreta, a



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

los cargos públicos de representación popular, como lo pueden ser las acciones afirmativas.

157. Tales medidas, conforme a la línea jurisprudencial emitida por la Sala Superior, se puede advertir que son compensatorias para situaciones en desventaja, que tienen como propósito revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos para con ello garantizarles un plano de igualdad sustancial en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades de que disponen la mayoría de los sectores sociales, caracterizándose por ser temporales, proporcionales, razonables y objetivas³².
158. Así mismo, la Sala Superior ha considerado que las acciones afirmativas indígenas, dentro del ámbito político electoral, no implican una discriminación en contra de la mayoría de la población, pues con estas se garantiza la participación de los integrantes de los pueblos y comunidades originarios en los procesos de selección de cargos de elección popular, generando un escenario de igualdad entre dicho sector y el resto de los contendientes, al potenciar su derecho de ser votado.
159. Lo anterior, fue plasmado en la tesis **XXIV/2018** emitida por la Sala Superior, de rubro y texto siguientes:

³² **ACCIONES AFIRMATIVAS. NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVO DE SU IMPLEMENTACIÓN.**- De la interpretación sistemática y funcional de lo establecido en los artículos 1, párrafo quinto y 4, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, párrafo 1, y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1 y 4, párrafo 1, de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; 1, 2, 4 y 5, fracción I, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación; 1, 2, 3, párrafo primero, y 5, fracción I, de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; así como de los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sustentados en la Opinión Consultiva OC-4/84, y al resolver los casos Castañeda Gutman vs. México; y De las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana; se advierte que las **acciones afirmativas** constituyen una medida compensatoria para situaciones en desventaja, que tienen como propósito revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos, y con ello, garantizarles un plano de igualdad sustancial en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades de que disponen la mayoría de los sectores sociales. Este tipo de **acciones** se caracteriza por ser: temporal, porque constituyen un medio cuya duración se encuentra condicionada al fin que se proponen; proporcional, al exigirseles un equilibrio entre las medidas que se implementan con la acción y los resultados por conseguir, y sin que se produzca una mayor desigualdad a la que pretende eliminar; así como razonables y objetivas, ya que deben responder al interés de la colectividad a partir de una situación de injusticia para un sector determinado.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

TET-JDC-022/2020

“ACCIONES AFIRMATIVAS INDÍGENAS. A TRAVÉS DE UN TRATO DIFERENCIADO JUSTIFICADO ASEGURAN QUE LA POBLACIÓN INDÍGENA ACCEDA A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR.- De la interpretación progresiva, teleológica y sistemática de los artículos 1º, 2º y 41, Base I, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en relación con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; y al resolver el Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana; se advierte que las **acciones afirmativas**, como acción positiva, tienen un grado de permisibilidad justificada de trato diferenciado que permite que integrantes de grupos en situación de vulnerabilidad o culturalmente diversos, gocen de las mismas oportunidades que el resto de la población. En ese sentido, las **acciones afirmativas** indígenas en el ámbito político-electoral permiten a estos grupos tener la oportunidad de acceder a cargos de elección popular, sin que ello implique una discriminación en contra de la mayoría. Al ser medidas que determinan el resultado de un proceso electoral, las medidas **afirmativas** indígenas garantizan la participación de integrantes de comunidades indígenas a cargos de elección popular, lo que implica generar un escenario de igualdad entre grupos indígenas y el resto de la población. Consecuentemente, a través de estas **acciones** se busca aumentar la representación indígena.”

160. Por su parte la Suprema Corte, ha mencionado que el derecho humano a la igualdad jurídica ha sido tradicionalmente interpretado y configurado en el ordenamiento jurídico mexicano a partir de dos principios, el de igualdad ante la ley y el de igualdad en la ley. El primero atiende a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y el segundo principio, opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violentando el principio de proporcionalidad en sentido amplio³³.
161. A pesar del goce del referido derecho humano, nuestra Carta Magna contiene diversas protecciones jurídicas a favor de grupos vulnerables que conviven dentro

³³ Tesis jurisprudencial 1ª./J.125/2017, Época, Seminario Judicial de la Federación, Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, pág. 121, número de registro 20156679, Constitucional, de rubro **DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO.**



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

de nuestro país, como los son los artículos 4 y 2, los cuales establecen la igualdad de condiciones entre el varón y la mujer y la salvaguarda de la pluriculturalidad de los pueblos indígenas de manera equitativa.

162. Así, la igual jurídica establecida en nuestra Constitución Federal, busca proteger no solo a las personas en lo individual, sino también a grupos que a lo largo del tiempo han venido sufriendo una discriminación o limitación en el ejercicio de derechos.
163. Por ende, no basta con que dicha igualdad jurídica este plasmada en el texto constitucional, puesto que dicho derecho tiene un doble carácter, el formal o de derecho, con el cual el legislador busca eliminar o disminuir los obstáculos con los que ciertos grupos sociales cuentan o se encuentran al momento en el ejercicio de un derecho. Pero también cuenta con un carácter sustantivo o material, el cual tiene objetivo de que lo que el legislador determinó en el texto constitucional o legal, pueda ser traducido o sea respetado en el ámbito real; esto es, que no basta con que dicha igualdad se encuentre en un texto legal, sino que se deben establecer mecanismos a efecto de que, en los hechos, dicha igualdad sea ejercida y respetada por todos, teniendo todas las autoridades la obligación de velar y asegurar su cumplimiento.
164. Al respecto la Suprema Corte, considera que la igualdad sustantiva o de hecho, es aquella que busca alcanzar una paridad de oportunidades en el goce y ejercicio real y efectivo de los derechos humanos de todas las personas, lo que conlleva que en algunos casos sea necesario remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impidan a los integrantes de ciertos grupos sociales vulnerables gozar y ejercer tales derechos³⁴.
165. Por ello, la violación o inobservancia a dicho principio se actualiza cuando un grupo social vulnerable o alguno de sus integrantes se encuentra con una discriminación estructural al momento de ejercer un derecho y el estado o las autoridades

³⁴ Tesis jurisprudencial 1ª./J.126/2017, Seminario Judicial de la Federación, Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, pág. 119, número de registro 2015678, Constitucional, de rubro **DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. DIFERENCIAS ENTRE SUS MODALIDADES CONCEPTUALES.**



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

TET-JDC-022/2020

competentes no realizan acción alguna que esté dentro de su esfera de competencias para eliminar o revertir tal situación, en tal caso incurren en una omisión.

166. En ese tenor, este Tribunal considera que el ITE cuenta con la facultad de implementar mecanismos con fines diversos, como puede ser integrar a un grupo social vulnerable en las distintas etapas de los procesos electorales locales, con la finalidad de potenciar su derecho de ser votado y así, buscar que compitan en igualdad de circunstancias que el resto de los actores políticos, quienes, en su mayoría cuentan con el respaldo de un instituto político, el cual, cuenta con recursos tanto económicos como materiales y humanos.
167. Por ello, se estima necesario ordenar a la referida autoridad administrativa electoral que, dentro del ámbito de sus atribuciones, realice los trabajos e investigación que considere necesaria a efecto de poder, en su momento, emitir una acción afirmativa en favor de la población indígena, a efecto de que, de ser procedente, tengan una participación real y efectiva durante todo el procedimiento de postulación y elección del cargo de diputaciones locales; la cual, deberá tener efectos para el próximo proceso electoral local 2020-2021.
168. Con esta determinación, se busca compensar a un sector de la población que históricamente ha sido limitado en la participación de los asuntos políticos del estado y también acercarse esa igual jurídica que desde tiempo atrás se ha venido buscando, desde el punto de vista sustantivo o material.
169. No pasa desapercibido para este órgano jurisdiccional que, el artículo 2 Constitucional, apartado B, establece que será la federación, las entidades federativas y los municipios, los encargados de promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y de eliminar cualquier práctica discriminatoria, estableciendo las instituciones y las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

170. Sin embargo, dicho ordenamiento constitucional no es limitativo, ni otorga esa facultad de manera exclusiva a la federación, entidades federativas y municipios, pues de entenderlo así, sería caer en una interpretación limitativa y contraria al principio pro persona, plasmado en el segundo párrafo del artículo primero constitucional que ordena:

Artículo 1o. “...”

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.



171. El cual, guarda estrecha relación con el párrafo tercero de ese mismo precepto constitucional, y que refiere:

Artículo 1o. “...”

“...”

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. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

“...”

172. De lo anteriormente expuesto, resulta claro, en primer término, que en todo momento se debe buscar una interpretación de las normas que contengan derechos humanos de manera que se conceda la protección más amplia y en segundo término, que dicha protección, que es de observación obligatoria para todas las autoridades, dentro del ámbito de sus competencias, las mismas deberán promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

TET-JDC-022/2020

173. En ese sentido, realizar una interpretación a la literalidad de la norma y considerar que únicamente la federación, entidades federativas y municipios son los únicos que pueden adoptar o emitir mecanismos o adoptar medidas para que se busque generar una igualdad jurídica real y efectiva entre los integrantes de los pueblos y comunidad indígenas con el resto de la ciudadanía, sería una ir en contra del principio pro persona al no buscar garantizar la protección más amplia en el ejercicio de los derechos político electorales de ese grupo social vulnerable, tal y como dispone el artículo primero constitucional.
174. Por tanto, de una interpretación a la norma constitucional, es posible concluir que las personas indígenas en Tlaxcala, tienen el pleno derecho de votar y ser votadas dentro de un parámetro de igualdad de derechos y oportunidades.
175. Por lo que es de ordenar al ITE realice la investigación correspondiente y, en su momento, de no existir impedimento u obstáculo imposible de superar, emita las acciones afirmativas que considera pertinentes en pro de la población indígena para el próximo proceso electoral 2020-2021; lo que resulta una medida idónea para avanzar en el fin legítimo de garantizar una mínima representación indígena dentro del Congreso.
176. De igual manera, con la adopción de dicha medida, se aceleraría la participación política de los ciudadanos indígenas en nuestra entidad federativa, hasta en tanto el Congreso no emita la regulación correspondiente.
177. Lo anterior encuentra sustento en el principio de progresividad de los derechos humanos, el cual, conforme a lo establecido por la Suprema Corte, tiene implícito tanto una gradualidad como un progreso. La gradualidad se refiere a que, generalmente, la efectividad de los derechos humanos no se logra de manera inmediata, sino que conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto,



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

mediano y largo plazos. Por su parte, el progreso implica que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar³⁵.

178. De ahí que, la aceleración en la participación política de los indígenas que se busca con la medida afirmativa que en su momento llegue a emitir el ITE, implica un punto de partida para dicho sector, pues, como se mencionó en el párrafo anterior, la progresividad de los derechos humanos implica una gradualidad, puesto que, generalmente, la efectividad de los derechos humanos no se logra de manera inmediata, sino que conlleva todo un proceso, el cual implica que el disfrute de los derechos siempre debe avanzar, situación que se verá reflejada con el trabajo que en su momento realice el Congreso.

179. En consecuencia, con la finalidad de que se progrese en la igualdad jurídica entre las personas que ostenten la calidad de indígenas y el resto de la población de nuestra entidad federativa al momento de hacer efectivo su derecho político electoral de ser votado, concretamente para el cargo de diputados locales, **se vincula al Instituto Tlaxcalteca de Elecciones** para que dentro del ámbito de su competencia electoral administrativa y en **forma previa a que dé inicio del próximo proceso electoral local**, realice los estudios, actuaciones, diligencias y demás prácticas que considere pertinentes, para que, en su momento, de no actualizarse impedimento que sea imposible de superar, determine las acciones afirmativas que puedan ser implementadas a fin de fomentar la participación en la postulación de candidaturas a diputaciones locales y el acceso de las personas integrantes de las comunidades indígenas de nuestro estado a estos puestos de elección popular.

180. Para tal efecto el ITE deberá allegarse de la información necesaria ya sea a través de los propios integrantes de las comunidades indígenas, así como de las fuentes objetivas de las que la pueda recopilar, incluidos los procedimientos que

³⁵ Tesis Aislada número 2ª. CXXVII/2015, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 24, noviembre de 2015, Tomo II, pág. 1298, Décima Época, con número de registro 2010361, de rubro **PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO.**



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

TET-JDC-022/2020

consideren pertinente para obtener cualquier dato que pudiera llegar a ser trascendental para la investigación.

181. Dentro de los cuales, podrá realizar dictámenes periciales, consultas con los habitantes de las comunidades indígenas, requerimientos de información a las autoridades locales o nacionales según sea el caso o las que considera necesarias, con el objetivo de analizar y determinar la viabilidad de emitir una acción afirmativa indígena para el proceso de postulación y elección de diputados locales, atendiendo a los usos y costumbres que emplean para la elección de sus propias autoridades.
182. Finalmente, el referido Instituto Electoral Local no tendrá un término fijo para dar cumplimiento a lo ordenando en la presente sentencia, pero la determinación final que llegue a adoptar, deberá ser con el suficiente tiempo para que los interesados, en este caso, las personas indígenas, estén en aptitud de agotar una cadena impugnativa previo a que dé inicio el proceso electoral, en el supuesto de no estar conformes con dicha determinación.
183. Con lo que se garantiza, primeramente, el pleno ejercicio de su derecho de acceso a la justicia dentro con un plazo razonable para que pueda ser analizada su pretensión, y segundo, que se establezcan de manera oportuna las reglas a observar en el próximo proceso electoral, lo que dotaría de certeza al mismo.
184. Lo anterior sin pasar por alto las condiciones actuales de contingencia sanitaria generadas por la pandemia denominada COVID 19; por lo que las acciones que se previenen y su alcance, en su caso, deberán ser implementadas en tanto sea posible garantizar la seguridad de la comunidad en general y, en específico, del personal del mismo ITE, por lo que las actividades que en su momento llegase a considerar trascendentales deberán atender en todo momento las recomendaciones sanitarias que han emitidos las autoridades sanitarias competentes.

7. Distritación electoral indígena.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

185. Respecto de este punto, considera el actor que se le vulnera su derecho político electoral de votar y ser votado, al no existir en Tlaxcala un distrito electoral indígena, pues considera que existe la suficiente población indígena en la entidad como para que dicha cuestión pueda aplicarse.
186. Al respecto, debe decirse que por lo que hace a las distritaciones indígenas locales, la autoridad competente para considerar la creación o no de estos distritos es el Instituto Nacional Electoral, por lo que ni el Congreso ni el ITE estarían incurriendo en esta omisión.
187. Lo que si puede ocurrir es que estas autoridades de manera conjunta, incluso con ayuda de otras autoridades puedan implementar medidas más favorables para que la participación de política de la población indígena de la entidad pueda ser efectiva y de manera sustantiva, es decir que realmente se materialice, como se expuso con anterioridad.
188. A manera de ejemplo, de manera enunciativa el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a nivel nacional en 2015, vinculó al IFE ahora INE a que en los trabajos de distritaciones garantizara el ejercicio del derecho a una consulta previa, informada, libre y de buena fe a las comunidades indígenas.
189. Actualmente, las distritaciones se realizan con el apoyo de consultas. Es un hecho notorio que el proceso electoral 2017-2018 se realizó la nueva distritación; para ello el INE aprobó el acuerdo INE/CEG508/2017, para lo cual el criterio para determinar un distrito indígena este debía contar con al menos 40 % de la población que así se auto-adscribió, identificándose 28 distritos electorales indígenas para el caso federal y 56 distritos electorales en las entidades federativas³⁶, dejando la potestad a los partidos políticos para determinar en cuáles de los 28 distritos registrarían candidaturas, exigiendo además que esta postulación fuera paritaria.

³⁶ http://gaia.inegi.org.mx/mdm6/docs/geoelectorales/Metodologia_INEGI_INE_EI2015.pdf



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

TET-JDC-022/2020

190. De acuerdo con un estudio denominado el impacto de las medidas afirmativas de género y de personas indígenas en el registro de candidaturas³⁷, lo importante en esta medida afirmativa fue el hecho de que una persona o grupo de personas que se identifiquen y auto-adscriban con el carácter de indígenas, es suficiente para considerar que existe un vínculo cultural, histórico, político, lingüístico o de otra índole con su comunidad.
191. Dicho acuerdo se optimizó al reconocer los 13 distritos que concentran el mayor número de población que corresponde a ese grupo social, señalándose que se debe garantizar que quienes resulten electos sean personas que posean esa calidad y formen parte de las comunidades y pueblos indígenas mediante elementos objetivos dónde se acredite el vínculo del candidato con la comunidad.
192. En ese sentido se advierte que para determinar cuándo debe considerarse que un distrito indígena, es necesaria la demostración de diversos elementos para que tenga ese carácter, lo cual requiere de estudios que se prolongan en el tiempo y de que diversas autoridades, incluidas las electorales, puedan verificar el cumplimiento de los mismos; por lo cual, en este momento, de ser su pretensión la creación de un distrito indígena, esto sería notoriamente inviable.
193. Lo anterior, encuentra sustento en las jurisprudencias emitidas por la Sala Superior, **2/2013** y **35/2015** de la Sala Superior de rubros **REDISTRITACIÓN. DEBE REALIZARSE ENTRE DOS PROCESOS ELECTORALES ORDINARIOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES³⁸ y REDISTRITACIÓN. PUEDE REALIZARSE DENTRO DEL PLAZO DE NOVENTA DÍAS PREVIO AL INICIO DEL PROCESO ELECTORAL LOCAL³⁹.**
194. De esta manera, no resulta tanto jurídica como materialmente posible de adoptar tal medida en este momento.

³⁷ <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2020/05/Impacto-medidas-afirmativas.pdf>

³⁸ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral, año 6, número 13, 2013 (dos mil trece), páginas 69 y 70.

³⁹ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral, año 8, número 17, 2015 (dos mil quince), páginas 47 y 48



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

195. En primer término porque ni el Congreso ni el ITE son las autoridades competentes para poder realizar dicha acción; pues, como se ha referido quien tiene la facultad para modificar la distritación electoral en el estado es el INE, sin que dicha entidad sea parte en el presente asunto; amén de que, dado el término para dar cumplimiento al acuerdo de mérito y sin que sí lo hubiera dispuesto la ordenadora del mismo, es imposible a esta autoridad hacer el llamamiento que pudiera ser correspondiente.
196. Y, en segundo lugar, porque es materialmente imposible realizar una modificación en la distritación electoral de la entidad, pues como se ha establecido en la línea jurisprudencial de la Sala Superior, la redistribución deben realizarse dentro del plazo de 90 días previos al inicio del proceso electoral, lo cual a la fecha del dictado de la presente sentencia resulta materialmente imposible de cumplir, por tanto se desestima dicha pretensión.

8. Vista a los partidos políticos en el estado de Tlaxcala

197. Por último, dese vista a todos los partidos con acreditación ante ITE para que dentro del ámbito de sus atribuciones y su agenda de trabajo así se los permita, coadyuven con el referido Instituto en la investigación, determinación e implementación final respecto de la medida afirmativa que, en su momento emita dicha autoridad electoral.
198. Esto se considera así, pues conforme al artículo 41 Constitucional, Base I, los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanas y ciudadanos, hacer posible el acceso de estas al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.
199. De esta manera, las autoridades administrativas y jurisdiccionales, así como los partidos políticos, en términos del artículo primero constitucional, tienen la obligación de promover los derechos humanos de manera progresiva y gradual.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

TET-JDC-022/2020

200. En ese sentido se advierte la necesidad de que los partidos políticos participen en este tipo actividades que tienen como finalidad beneficiar y promover la participación de un grupo social vulnerable en la vida política del estado.

QUINTO. Efectos de la sentencia.

201. Una vez que se ha determinado la existencia de la omisión legislativa por parte del Congreso, así como ordenar al ITE proceder a analizar y en su caso emitir una acción afirmativa indígena respecto de la elección de diputados locales, se establece lo siguiente:

202. **1) Se vincula** al Congreso del Estado de Tlaxcala para que, dentro del ámbito de sus atribuciones, de cumplimiento a lo ordenado en el considerando **CUARTO, apartado 5** de la presente sentencia.

203. **2) Se vincula** al Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, para que, dentro del ámbito de su competencia electoral administrativa, y en términos del considerando **CUARTO**, proceda a realizar el estudio correspondiente a fin de que, con suficiente tiempo previo al inicio del próximo proceso electoral, determine las acciones afirmativas que puedan ser implementadas a fin de fomentar la participación en la postulación de candidaturas a diputaciones locales y el acceso de las personas integrantes de las comunidades indígenas de nuestro estado a estos puestos de elección popular.

204. Con la precisión de que, dicha determinación deberá ser emitida por el Consejo General de dicho Instituto, debiendo notificar a este Tribunal la determinación que haya tomado dentro de los **dos días hábiles** siguientes a la emisión del acuerdo respectivo, debiendo agregar la documentación que lo acredite en copia certificada y en forma completa, organizada y legible; lo anterior con fundamento en lo dispuesto en los artículos 11 y 30 de la Ley de Medios, con el apercibimiento que de no dar cumplimiento a la presente sentencia serán acreedores a una medida



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

de apremio prevista en el artículo 74 de la Ley de Medios, y una vez cumplimentado se acordará lo procedente.

205. **3)** Al haberse considerado que es importante la participación que puedan llegar a tener los partidos políticos como entes promotores de la participación política de todos los sectores de la población, dese vista con copia cotejada de la presente sentencia a todos los partidos políticos que cuenten con acreditación vigente al dictado de la presente sentencia ante el ITE, para que dentro del ámbito de sus competencias coadyuven con el referido Instituto en la investigación, determinación e implementación final respecto de la medida afirmativa que, en su momento emita dicha autoridad electoral.

206. **4)** Por último, dada la naturaleza del asunto analizado en la presente sentencia, elabórese una diversa con lenguaje ciudadano, la cual debe ser de lectura fácil a efecto de que pueda ser notificada al actor, integrante de una comunidad indígena, como anexo a la presente sentencia, misma que no tendrá efecto jurídico alguno, sirviendo únicamente para una mejor comprensión y de manera clara, así mismo, se publicará en la página de internet de este Tribunal, de manera visible y de fácil acceso para su consulta.

Por lo expuesto y fundado, se:

RESUELVE

PRIMERO. Se **vincula** al Congreso del Estado de Tlaxcala para que proceda en términos del considerando CUARTO de la presente sentencia.

SEGUNDO. Se **vincula** al Instituto Tlaxcalteca de Elecciones para que proceda en términos del considerando QUINTO de la presente sentencia.

TERCERO. Dese vista a todos los partidos políticos que cuenten con acreditación vigente al dictado de la presente sentencia ante el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones para los efectos precisados en el considerando QUINTO de la presente sentencia.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

TET-JDC-022/2020

CUARTO. Infórmese a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de la emisión del presente fallo.

En su momento archívese el presente expediente como asunto totalmente concluido.

Notifíquese de manera personal al actor en el domicilio que tiene señalado para tal efecto; al Congreso del Estado de Tlaxcala, al Instituto Tlaxcalteca de Elecciones y a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mediante oficio adjuntando copia cotejada de la presente sentencia, en su domicilio oficial, y a todo interesado mediante cédula de notificación que se fije en los estrados de este Tribunal.

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

JOSÉ LUMBRERAS GARCÍA
MAGISTRADO PRESIDENTE

LUIS MANUEL MUÑOZ
CUAHUTLE
MAGISTRADO

MIGUEL NAVA XOCHITOTZI
MAGISTRADO

LINO NOE MONTIEL SOSA
SECRETARIO DE ACUERDOS