



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSOS DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTES: SUP-REC-14/2021 Y
ACUMULADO

RECURRENTES: JUAN COCOLETZI
CONDE Y OTROS

AUTORIDAD RESPONSABLE: SALA
REGIONAL DEL TRIBUNAL
ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN,
CORRESPONDIENTE A LA CUARTA
CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL, CON SEDE EN LA
CIUDAD DE MÉXICO

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ
LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIOS: JAIME ARTURO
ORGANISTA MONDRAGÓN Y
BENITO TOMÁS TOLEDO

COLABORÓ: JOSÉ DURÁN
BARRERA

Ciudad de México, diecisiete de febrero de dos mil veintiuno.

S E N T E N C I A

Que dicta la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los recursos de reconsideración indicados al rubro; en el sentido de **desechar** la demanda relativa al expediente SUP-REC-14/2021, por carecer de firma autógrafa; y **confirmar**, pero por las razones expuestas en esta ejecutoria, la sentencia emitida por la Sala Regional Ciudad de México en los juicios ciudadanos SCM-JDC-304/2020 y acumulado.

ÍNDICE

RESULTANDOS.....	2
CONSIDERANDOS.....	4
RESUELVE.....	39

RESULTANDOS

- 1 **I. Antecedentes.** De los hechos expuestos en las demandas, así como de las constancias que integran los expedientes, se advierte lo siguiente.
- 2 **A. Omisión de prever una acción afirmativa indígena para el Congreso de Tlaxcala.** El diez de agosto de dos mil veinte, Crispín Pluma Ahuatzi, ostentándose como presidente de la comunidad de Guadalupe Ixcotla, municipio de Chiautempan, Tlaxcala, controversió ante esta Sala Superior la presunta omisión del Congreso y el Instituto Electoral, ambos de dicha entidad, de regular el derecho de las comunidades indígenas para elegir las diputaciones locales mediante sus sistemas normativos internos.
3 En su oportunidad, este órgano jurisdiccional reencauzó la demanda al Tribunal Electoral de Tlaxcala para que resolviera lo conducente.¹
- 4 **B. Sentencia que ordenó la emisión de medidas afirmativas.** El ocho de septiembre de dos mil veinte, el Tribunal local declaró la existencia de la omisión atribuida al Congreso de Tlaxcala;² ordenó al OPLE implementar una acción afirmativa indígena en la elección de diputados locales para el presente proceso electoral 2020-2021; y vinculó al Congreso a realizar las reformas

¹ Acuerdo de Sala dentro del expediente SUP-JDC-1693/2020.

² Dentro del expediente TET-JDC-022/2020.



atinentes una vez concluido el actual proceso, consultado a las comunidades indígenas para ello.

5 Dicha resolución fue confirmada por la Sala Regional Ciudad de México³.

6 **C. Acción afirmativa indígena para la elección de diputados locales.** El veintiocho de noviembre de dos mil veinte, el Consejo General del Instituto Electoral local emitió el acuerdo ITE-CG-63/2020, por el que implementó la acción afirmativa que le fue ordenada.

7 En específico, determinó que en seis de los quince distritos locales de mayoría relativa —3, 8, 9, 10, 12 y 15—, cuya población indígena es mayor al 25%, se debían postular, al menos, dos fórmulas compuestas por personas que se autoadscriban como indígenas.

8 **D. Juicios ciudadanos federales.** El treinta y uno de diciembre, diversos integrantes de comunidades indígenas de Tlaxcala impugnaron el referido acuerdo ante la Sala Regional Ciudad de México.

9 **E. Sentencia impugnada.** El catorce de enero de dos mil veintiuno, dicha Sala Regional **confirmó** el acuerdo del Instituto local.⁴

³ SCM-JDC-165/2020.

⁴ SCM-JDC-304/2020 y acumulado.

10 **II. Recursos de reconsideración.** El dieciocho siguiente, los ahora recurrentes interpusieron recursos de reconsideración en contra de la sentencia antes precisada.

11 **III. Registro y turno.** Recibidas las constancias en esta Sala Superior, el Magistrado Presidente acordó integrar los expedientes SUP-REC-14/2021 y SUP-REC-15/2021, y turnarlos a la Ponencia a su cargo.

12 **IV. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor acordó radicar los expedientes, admitió el medio de impugnación SUP-REC-15/2021, y ordenó formular el proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDOS

PRIMERO. Jurisdicción y competencia.

13 La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver los presentes medios de impugnación, con fundamento en lo previsto en los artículos 41, párrafo 3, base VI y 99, párrafo 4, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción X y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 64 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque se trata de recursos de reconsideración interpuestos para controvertir la sentencia dictada por una Sala Regional de este Tribunal Electoral.

SEGUNDO. Acumulación.



- 14 Procede acumular los presentes medios de impugnación, toda vez que estos se interponen a efecto de cuestionar la misma determinación, pues se controvierte la sentencia emitida por la Sala Regional Ciudad de México, dentro de los expedientes SCM-JDC-304/2020 y su acumulado.
- 15 En consecuencia, al existir identidad en la autoridad responsable y en el acto impugnado, atendiendo al principio de economía procesal, y a fin de resolver de manera conjunta, expedita y completa los medios de impugnación, lo procedente es acumular el recurso de reconsideración SUP-REC-15/2021 al diverso SUP-REC-14/2021, por ser el primero que se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior.
- 16 Por lo anterior, debe glosarse copia certificada de los puntos resolutive de esta sentencia, a los autos del medio de impugnación acumulado.

TERCERO. Justificación para resolver en sesión no presencial.

- 17 Este órgano jurisdiccional emitió el acuerdo 8/2020⁵, en el cual, si bien reestableció la resolución de todos los medios impugnación, en el punto de acuerdo segundo se determinó que las sesiones continuarían realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el Pleno de esta Sala Superior determine alguna cuestión distinta.

⁵ Aprobado el primero de octubre y publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece siguiente.

18 En ese sentido, está justificada la resolución de los presentes medios de impugnación de manera no presencial.

CUARTO. Improcedencia del recurso de reconsideración SUP-REC-14/2020.

19 En el recurso señalado procede el desechamiento de la demanda, porque el escrito inicial carece de la firma autógrafa del promovente.

20 El artículo 9, párrafo 1, inciso g), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral establece que los medios de impugnación deben presentarse mediante escrito que contenga, entre otros requisitos, el nombre y la firma autógrafa del actor.

21 Por su parte, el párrafo 3, del artículo citado, dispone el desechamiento de la demanda de los medios de impugnación, cuando ésta carezca de firma autógrafa.

22 La relevancia de colmar tal requisito radica en que la firma autógrafa es el conjunto de rasgos puesto del puño y letra del promovente, que producen certeza sobre la voluntad de ejercer el derecho de acción, ya que la finalidad de asentar esa firma consiste en autenticar al escrito de demanda, así como, identificar al autor o suscriptor del documento y vincularlo con el acto jurídico contenido en el ocurso.

23 Por consiguiente, frente al incumplimiento de hacer constar la firma autógrafa del promovente en su escrito de demanda, la ley procesal dispone la improcedencia del medio de impugnación, debido a la falta del elemento idóneo para acreditar la



autenticidad de la voluntad del recurrente, en el sentido de querer ejercer el derecho público de acción; de ahí que el recurso de reconsideración deba desecharse de plano.

- 24 En consecuencia, ante la falta de firma autógrafa de Juan Cocoltzi Conde en la demanda del SUP-REC-14/2021, lo procedente es **desechar de plano** la demanda.

QUINTO. Requisitos de procedencia del recurso SUP-REC-15/2021.

- 25 En el caso, el recurso de reconsideración referido cumple con los requisitos generales y especial de procedencia previstos en los artículos 9; 13, párrafo 1, inciso b); 61, párrafo 1, inciso b), 62, párrafo 1, inciso a), fracción IV; 63, 64; 65, párrafo 2; y 66, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, tal como se evidencia a continuación.

- 26 **A. Forma.** Se cumplen los requisitos formales porque la demanda se presentó por escrito ante este órgano jurisdiccional y en ella se hacen constar los nombres y las firmas autógrafas de los ciudadanos indígenas recurrentes; se señala el domicilio para realizar las notificaciones; se identifica el acto reclamado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación correspondiente; los agravios que les causa el acto impugnado y los preceptos presuntamente violados.

- 27 **B. Oportunidad.** La presentación del medio de impugnación fue oportuna, porque de acuerdo con lo narrado en la demanda, la sentencia de la Sala Regional les fue notificada el quince de enero; de ahí que, el plazo de tres días para impugnar vía recurso

de reconsideración transcurrió del sábado dieciséis al lunes dieciocho de los corrientes.

28 De ahí que, si el escrito inicial se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior, el dieciocho de enero, es inconcuso que la presentación de la demanda fue oportuna.

29 **C. Legitimación.** El requisito se colma, toda vez que el recurso de reconsideración fue interpuesto por diversos ciudadanos indígenas, quienes tuvieron la calidad de actores en la instancia previa, y los cuales afirman que la sentencia dictada por la Sala Regional Ciudad de México afecta sus derechos de autoorganización y autonomía como comunidades indígenas.

30 **D. Interés jurídico.** Los recurrentes cuentan con interés jurídico para accionar el presente medio de impugnación, porque se ostentan como integrantes de la comunidad indígena de Guadalupe Ixcotla, perteneciente al municipio de Chiautempan, Tlaxcala, y controvierten la sentencia de la Sala Regional que confirmó el acuerdo del Instituto local de la entidad, por el cual se determinó implementar una acción afirmativa en la elección de diputados locales, a cargo de los partidos políticos; siendo que su pretensión es que las propias comunidades indígenas nombren las diputaciones al Congreso estatal mediante sus usos y costumbres.

31 **E. Definitividad.** Se satisface el requisito de mérito, ya que no existe otro medio de impugnación que deba ser agotado previamente para combatir la sentencia de la Sala Responsable.



- 32 **F. Requisito especial de procedencia.** Se satisface el requisito en cuestión, en atención a lo siguiente.
- 33 De conformidad con los artículos 61, párrafo 1, inciso b); y 62, párrafo 1, fracción IV, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por regla general, el recurso de reconsideración solo es procedente para revisar las sentencias regionales en las que se haya determinado la inaplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución.
- 34 Al respecto, esta Sala Superior en una interpretación que privilegia el derecho de acceso a la justicia, conforme con lo previsto en los artículos 1 y 17 de la Constitución Federal, ha ampliado la procedibilidad del recurso de reconsideración, al establecer criterios que han dado lugar a la emisión de diversas jurisprudencias; entre estos criterios, se encuentra el relativo a la procedencia de aquellos en los cuales se consideren como asuntos inéditos o que implican un alto nivel de importancia y trascendencia que puedan generar un criterio de interpretación útil para el orden jurídico nacional.
- 35 Lo anterior, respecto de asuntos en los cuales se requiera garantizar la coherencia del sistema jurídico en materia electoral o el derecho a un recurso efectivo respecto de sentencias que impliquen una posible vulneración grave a la esfera de derechos y libertades fundamentales de personas o colectivos que de otra forma no obtendría una revisión judicial.
- 36 La procedencia del recurso de reconsideración se actualiza cuando la entidad de un criterio implique y refleje el interés

general del asunto desde el punto de vista jurídico, y trascendente, cuando se relacione con el carácter excepcional o novedoso del criterio que, además de resolver el caso, se proyectará a otros con similares características⁶.

37 En el caso, se satisface el requisito especial de procedencia, toda vez que sobreviene un tema de especial importancia y trascendencia, el cual permitirá fijar un criterio, para determinar si es válido modificar el sistema de elección de diputaciones locales a través del régimen del partidos políticos, a efecto de permitir la implementación de los sistemas normativos internos de las comunidades indígenas, para que la elección o designación de sus representantes en los Congresos locales se efectúe mediante asambleas comunitarias.

38 Por tanto, la procedencia del recurso de reconsideración está justificada, dado que existe la necesidad de que este órgano jurisdiccional analice si es válido cambiar el sistema de elección de diputaciones locales vigente en el Estado de Tlaxcala, para dar paso al nombramiento a través de sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas; o si, por el contrario, basta la implementación de acciones afirmativas para garantizar la representación de tales colectivos en el órgano de representación política.

SEXTO. Amigo de la Corte.

39 Durante la sustanciación de los recursos, se recibió el escrito signado por el Rector de la Universidad Autónoma Comunal de

⁶ Véase la tesis de jurisprudencia 5/2019, de rubro: “**RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. ES PROCEDENTE PARA ANALIZAR ASUNTOS RELEVANTES Y TRASCENDENTES**”.



Oaxaca, quien comparece como amigo de la Corte y realiza diversas manifestaciones.

- 40 **No es procedente** reconocer la calidad de amigo de la Corte al compareciente.
- 41 Este órgano jurisdiccional ha considerado que, tratándose de la sustanciación de los medios de impugnación en materia electoral en que la litis es relativa al resguardo de principios constitucionales o convencionales, la intervención de terceros ajenos al juicio a través de la presentación de escritos con el carácter de *amicus curiae* o amigo del tribunal es factible, a fin de contar con mayores elementos para un análisis integral del contexto de la controversia.
- 42 Asimismo, ha sustentado que, entre los elementos mínimos para juzgar con perspectiva intercultural, se encuentra el de obtener información de la comunidad, a partir de fuentes adecuadas que permitan conocer las instituciones y reglas vigentes del sistema normativo indígena, como pueden ser, entra otras fuentes, la recepción de escritos de terceros en calidad de amigos del tribunal⁷.
- 43 Tales escritos se estimarán procedentes, siempre y cuando se presenten⁸:

⁷ Jurisprudencia 19/2018. JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 11, Número 22, 2018, páginas 18 y 19.

Jurisprudencia 17/2014. AMICUS CURIAE. SU INTERVENCIÓN ES PROCEDENTE DURANTE LA SUSTANCIACIÓN DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN RELACIONADOS CON ELECCIONES POR SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS.

⁸ Jurisprudencia 8/2018. AMICUS CURIAE. ES ADMISIBLE EN LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia

- Antes de la resolución del asunto.
- Por una persona ajena al proceso, que no tenga el carácter de parte en el litigio.
- Tenga únicamente la finalidad o intención de aumentar el conocimiento del juzgador mediante razonamientos o información científica y jurídica (nacional e internacional) pertinente para resolver la cuestión planteada.

44 En el caso, el compareciente expone argumentos relacionados con los elementos que conforman la “comunalidad”, misma que es una práctica de vida adoptada por las comunidades; y señala que la forma de nombramiento de representantes en las comunidades atiende a una lógica diversa a la de los partidos políticos.

45 Asimismo, el compareciente señala las razones por las cuales considera que no debe validarse la acción afirmativa implementada por el Instituto Electoral local, y sugiere la revocación de la sentencia impugnada.

46 Como se ve, lo expuesto en el escrito del compareciente más que aportar datos científicos o jurídicos para la resolución de la controversia, fija una postura desde la perspectiva de la comunalidad, y sugiere una manera de resolver el problema jurídico.

47 En ese sentido, esta Sala Superior considera que no es factible la admisión del escrito, porque los datos aportados no escapan

electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 10, Número 21, 2018, páginas 12 y 13.



al conocimiento de este órgano jurisdiccional, ya que se centran en señalar las diferencias entre los procedimientos de selección de autoridades por medio de partidos políticos y de sistemas normativos internos y las cosmovisiones que están detrás de cada uno de ellos; lo que no es ajeno a este Tribunal.

SÉPTIMO. Estudio de fondo.

I. Pretensión y agravios.

48 La pretensión de los recurrentes es que se revoque la resolución emitida por la Sala Regional Ciudad de México en los juicios SCM-JDC-304/2020 y su acumulado, y en consecuencia, se deje sin efectos el acuerdo ITE-CG 63/2020, por medio del cual el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones aprobó la acción afirmativa consistente en que los partidos políticos, coaliciones y candidaturas comunes, deberán postular cuando menos dos fórmulas compuestas por personas que se auto adscriban como indígenas, en la elección de diputaciones locales en seis de los quince distritos del estado de Tlaxcala, en el presente proceso electoral local.

49 De manera concreta, consideran que dicha medida afecta sus derechos político-electorales colectivos, así como sus derechos a la libre determinación y autonomía, toda vez que no se les permite nombrar, conforme a su sistema normativo interno, a diputadas y diputados locales en Tlaxcala.

II. Litis a resolver.

50 De acuerdo con los agravios planteados, la problemática constitucional que debe resolver esta Sala Superior se centra en

determinar si, a la luz del modelo vigente que rige la elección de diputaciones locales, es posible que las comunidades indígenas de Tlaxcala elijan a los diputados locales mediante sus sistemas normativos internos.

III. Marco normativo.

a. Autonomía de los pueblos y comunidades indígenas y derechos que a través de ella se reconocen en la Constitución General.

51 El apartado A del artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que en ella se reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para ejercer diversos derechos que se enlistan en las fracciones subsecuentes.

52 Entre dichos derechos, la mayoría de hecho, se encuentran los que pueden ejercer los pueblos indígenas, de acuerdo con sus usos y costumbres y que, por tanto, rigen únicamente en su ámbito interno, a saber:

Formas propias de organización social. Tienen el derecho a decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

Administración de justicia. Pueden aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de la Constitución General.



Elección de autoridades comunitarias. Tienen derecho a elegir, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas puedan votar y ser votados en condiciones de igualdad.

Derechos lingüísticos y culturales. Tienen derecho a preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

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

Uso y disfrute de la tierra. Pueden acceder, en apego a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en la Constitución y las leyes, así como al uso y disfrute de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades.

53 Adicionalmente, en el mismo apartado constitucional se reconocen otros derechos que no necesariamente rigen al interior de los pueblos y comunidades indígenas, sino que están diseñados para que sus integrantes los ejerzan para estar en igualdad con respecto al resto de la población del país. Estos derechos son los siguientes:

Representación en los ayuntamientos. Tienen derecho a elegir representantes ante los ayuntamientos, cuando se trate de municipios con población indígena.

Acceso a la jurisdicción del Estado. Pueden acceder plenamente a la jurisdicción del Estado con el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores en todo tiempo.

Participación en la política nacional. Tienen derecho 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.

54 Es importante precisar que la propia Constitución dispone que las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

55 Como se advierte, si bien existe una gama de derechos reconocidos a los pueblos y comunidades indígenas, el Constituyente Permanente reservó a las legislaturas de las entidades federativas la forma en que éstos se desarrollarán y materializarán.

b. Dualidad de derechos de las personas indígenas.

56 Además de los derechos que tienen como seres humanos y como ciudadanos mexicanos, las personas indígenas poseen derechos especiales que se reconocen, precisamente, por pertenecer a dicho grupo vulnerable.

57 Así lo ha sostenido la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, al señalar que “*además del catálogo pleno de los*



*derechos nacional e internacionalmente reconocidos a todos los individuos, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos establece una serie de derechos individuales y colectivos específicos para los pueblos y comunidades indígenas y sus miembros*⁹.

- 58 Ahora bien, con relación a los derechos políticos, las personas indígenas pueden ejercerlos de forma individual o colectiva. Individualmente, al ejercer cada individuo los que tienen todos los ciudadanos, puede haber condiciones especiales por su calidad de indígena, como por ejemplo el derecho a votar.
- 59 Por su parte, el ejercicio colectivo de los derechos políticos implica la conservación y uso de sus instituciones políticas, de tal manera que el ejercicio colectivo está relacionado con los derechos a la libre determinación y autogobierno.
- 60 Como se ve, los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas gozan de una doble vertiente de derechos, los cuales pueden ser ejercidos de manera paralela e, incluso, simultánea.
- 61 Por un lado, el grupo de derechos reconocidos a la colectividad a la que pertenecen dentro de su libre determinación, los cuales fueron expuestos en el apartado que antecede; y por otra parte, también tienen todos los derechos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales para todas las personas.
- 62 Entre estos últimos, se encuentran los político-electorales.

⁹ Consultable en <http://cidh.org/countryrep/tierrasindigenas2009/cap.iii-iv.htm>.

c. Ejercicio de derechos político-electorales.

63 Como ya se dijo, con independencia de todos los derechos propios de las comunidades y pueblos indígenas, sus integrantes pueden ejercer los derechos político-electorales reconocidos en el artículo 35 de la Carta Magna.

64 Con relación al derecho a ser votado para todos los cargos de elección popular, las personas indígenas, al igual que el resto de la ciudadanía, debe tener las calidades que establezca la ley.

65 Asimismo, es importante tener presente que el propio artículo 35, fracción II, dispone que 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 en términos de ley.

66 Este mandato constitucional está recogido en el artículo 232 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que replica que corresponde a los partidos políticos el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, sin perjuicio de las candidaturas independientes.

67 De igual modo, esto se replica en los artículos 8, fracción II, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.

68 Sobre esa base, queda claro que los tlaxcaltecas indígenas que pretendan postularse para algún cargo de elección popular deben cumplir con las calidades que exija la ley y buscar el



registro mediante algún partido político, o bien, por la vía independiente.

d. Elección de las diputaciones federales.

- 69 El artículo 41, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizarán mediante elecciones libres, auténticas y periódicas.
- 70 Sobre el particular, en las bases contempladas en las fracciones I, IV y V, primer párrafo y el Apartado C, del referido precepto constitucional, se tiene que los partidos políticos son entidades de interés público cuya finalidad es promover la participación del pueblo en la vida democrática y contribuir a la integración de los órganos de representación política y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.
- 71 A su vez, que será en la legislación donde se establecerán los requisitos y la formas para realizar los procesos de selección y postulación de candidaturas, además de lo relativo a las precampañas y campañas.
- 72 En cuanto a la tarea de organizar elecciones, la referida disposición constitucional, prevé que en el ámbito nacional dicha función estatal la deberá realizar el Instituto Nacional Electoral, mientras que en las entidades federativas los responsables serán los organismos públicos locales electorales, y en todo caso, se deberá estar a los términos establecidos por la propia Constitución.

**SUP-REC-14/2021
Y ACUMULADO**

- 73 En lo relativo a la elección de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el artículo 52 de la Constitución Federal, dispone que estará conformada por quinientos diputados, trescientos de los cuales serán electos según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos uninominales, así como doscientos que se elegirán por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales.
- 74 A su vez, el artículo 53 establece que para efectos de la elección de los legisladores de mayoría relativa, la demarcación territorial de los trescientos distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos, así como, que para la distribución de los distritos entre las entidades se deberá tomar en cuenta el último censo general de población, mientras que para la elección de los diputados de representación proporcional se constituirán cinco circunscripciones electorales.
- 75 Por su parte, el artículo 54 señala que la elección de los diputados plurinominales se deberá sujetar a lo que disponga la ley y a las bases que se establecen en la propia disposición constitucional, siendo estas las siguientes:
- a. Para obtener el registro de las listas regionales, los partidos políticos deberán acreditar que participan con candidatos a diputados de mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales.
 - b. Todo partido que alcance por lo menos el tres por ciento del total de la votación válida emitida para las listas



regionales tendrá derecho a que se le asignen diputados de representación proporcional.

c. Al partido que cumpla con las dos bases anteriores, le será asignado el número de diputados plurinominales de su lista regionales que le corresponda en cada circunscripción.

d. Ningún partido podrá contar con más de trescientos diputados por ambos principios.

e. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho por el ciento su porcentaje de votación.

e. Elección de diputados locales.

76 En lo tocante a la integración de los poderes legislativos de las entidades federativas, la fracción II, del párrafo segundo, del artículo 116 constitucional, señala que la forma de integrar los Congresos locales será con diputados electos por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, otorgando amplias facultades al legislador estatal para que determine la forma en que ello ocurra.

77 En la fracción IV, el referido artículo se establece la obligación de garantizar en el marco constitucional y legal de los estados que, entre otras cosas, se fijen las bases y requisitos para que en las elecciones los ciudadanos soliciten su registro como candidatos para poder ser votados en forma independiente a todos los cargos de elección popular.

- 78 En esa línea, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales señala en su artículo 7, que será un derecho de los ciudadanos y una obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la paridad de género para tener acceso a los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la legislación de la materia, así como que también podrán solicitar su registro de manera independiente.
- 79 Ahora, en lo referente a la elección de gubernaturas, legislaturas locales y ayuntamientos, así como sus equivalentes en la Ciudad de México, el artículo 26 de la mencionada Ley General de Instituciones, dispone que los poderes Ejecutivo y Legislativo de las treinta y dos entidades se integrarán y organizarán conforme a la Constitución General, las particulares de los estados y las leyes respectivas.
- 80 Por su parte, el artículo 27 de la citada Ley General establece que las legislaturas de las entidades se integrarán con diputados electos por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, de conformidad con lo estipulado en las constituciones locales, en las leyes locales respectivas y en la propia Ley General.
- 81 Ahora, en el ámbito interno de los partidos políticos, el inciso c), del párrafo 1, del artículo 2, de la Ley General de Partidos Políticos otorga a los ciudadanos, frente a los partidos políticos, el derecho a votar y ser votados para todos los cargos de elección popular dentro de los procesos internos de selección de candidatos.



- 82 En lo relativo a la elección de los congresos locales, el inciso c) del artículo 9, de la Ley de Partidos otorga a los organismos públicos locales la atribución de verificar que la Legislatura de la entidad se integre con diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes.
- 83 Por su parte, el artículo 23 de la legislación general en comento, establece el derecho de los partidos políticos a participar en las elecciones conforme a lo dispuesto en el artículo 41 constitucional, la propia Ley de Partidos, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y las demás disposiciones en la materia.
- 84 Además, otorga a los partidos la facultad de organizar sus procesos de selección y postulación de candidaturas en las elecciones, en los términos que señalen, esa Ley y las leyes federales o locales aplicables.
- 85 Como se advierte, la Constitución General ordena que las elecciones para elegir a los integrantes de las legislaturas deban realizarse, necesariamente, a través de partidos políticos, pues tales instituciones, de acuerdo con el artículo 41 Constitucional, tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género, contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio

universal, libre, secreto y directo, así como con las reglas que establezca la ley electoral.

86 En efecto, los partidos políticos son las instituciones que elevan hacia las instancias políticas las inquietudes y aspiraciones de diversos grupos de la sociedad y transmiten a la sociedad el procedimiento de la toma de decisiones gubernativas, las propias decisiones y, en cierta medida, las consecuencias esperadas por la aplicación de las políticas decididas. De esta suerte, los partidos son la vía de comunicación entre el gobierno y los distintos grupos de la sociedad.

f. Elección de diputaciones locales en Tlaxcala.

87 En el caso concreto del estado de Tlaxcala, la fracción II, del artículo 22, de la Constitución Política de esa entidad, dispone que uno de los derechos políticos de los ciudadanos es el poder ser votados y registrados como candidatos por los partidos políticos o de manera independiente para ocupar cargos de elección popular. De igual manera, reconoce que el derecho a solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos y a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente, que cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determinen las leyes aplicables.

88 Al respecto, el artículo 25 de la Constitución local señala que los procesos de elección para renovar los poderes Legislativo y Ejecutivo, así como los ayuntamientos y presidencias de comunidad electas por voto constitucional, se realizarán, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; de acuerdo



a los principios y las bases que prescriben la Constitución Federal y la propia Constitución local y, en su caso, la ley de la materia determinará las reglas y los procedimientos aplicables.

89 En lo referente al Congreso del Estado, el artículo 32 de la Constitución local dispone que dicho órgano estará integrado por veinticinco diputados, quince de los cuales serán electos por el principio de mayoría relativa y diez por representación proporcional en una sólo circunscripción estatal, de conformidad con las bases que determina la propia Constitución y las reglas y procedimientos establecidos en la ley de la materia.

90 Acorde con lo anterior, el artículo 8, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, reconoce en su fracción II como derechos político-electorales de los ciudadanos, entre otros, el poder ser votados para todos los cargos de elección popular siempre y cuando se tengan las calidades que establece la Ley, reconociendo que el derecho a solicitar el registro de candidatos corresponde a los partidos políticos y a los ciudadanos que lo soliciten de manera independiente; además, según la fracción III, es prerrogativa de los ciudadanos indígenas el poder elegir a sus presidentes de comunidad conforme a sus usos y costumbres.

91 En el mismo sentido, el artículo 142, dispone que corresponde a los partidos políticos el derecho de solicitar el registro de candidatos a Gobernador, diputados locales e integrantes de los ayuntamientos; así como, que a los ciudadanos les corresponde solicitar su registro como candidatos de manera independiente, de conformidad con los términos y condiciones que establecen la

**SUP-REC-14/2021
Y ACUMULADO**

Constitución Federal, la Constitución Local, esa Ley y los demás ordenamientos aplicables.

- 92 Por su parte, el inciso c), del artículo 5, de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala, establece que en relación con los partidos políticos, será derecho político-electoral de la ciudadanía el votar y ser votado para todos los cargos de elección popular dentro de los procesos internos de selección de candidaturas.
- 93 Como se ve, el proceso de elección para las diputaciones locales en el Estado de Tlaxcala se compone de una serie de actos y reglas dentro de las que destaca el hecho relativo a que las candidaturas deben ser postuladas por los partidos políticos, las coaliciones, o bien, a través de los ciudadanos que se postulen de forma independiente, así como que el método de elección será a través del voto secreto y directo.
- 94 Sobre este punto, conviene precisar que el modelo de elección referido encuentra su sustento en que, el Congreso del Estado, es el seno de la representación política en todo el territorio estatal; es ahí donde habrán de discutirse los temas relativos a toda la geografía de Tlaxcala, por lo cual, su integración no debe representar a un solo grupo o facción, sino que debe estar compuesto, en la medida de lo posible, por todas las voces que conforman la sociedad de la entidad federativa.
- 95 Por lo cual, las elecciones a las diputaciones al Congreso del Estado se rigen predominantemente por el sistema de partidos políticos, pues es la manera en que la mayoría de las voces de



los distintos grupos de la sociedad pueden ser llevadas al seno del máximo órgano de representación política.

- 96 Cabe precisar, que si bien la normativa permite la participación de las candidaturas independientes a las diputaciones locales, ello se da en virtud de que existen casos, en que algunos ciudadanos no se sienten representados por los partidos políticos, por lo que buscan una postulación por una vía distinta al sistema partidista, pero ello, cumpliendo las reglas previstas por el legislador para tal efecto.

g. Las acciones afirmativas en favor de las personas indígenas.

- 97 Una democracia requiere que todas las voces tengan acceso al debate público y político, por lo que la representación política de los distintos grupos es vital para el logro de una democracia inclusiva. No obstante, debido a la situación en la que se encuentran diversos grupos en desventaja, es difícil que ello suceda, pues de forma ordinaria la representación política se ejerce a través de personas pertenecientes a grupos dominantes en una sociedad.
- 98 En efecto, de acuerdo con Roberto Saba, existe una situación de “...exclusión social o de sometimiento de unos grupos por otros que, en forma sistemática y debido a complejas prácticas sociales, prejuicios y sistemas de creencias, desplazan a

mujeres, discapacitados, indígenas u otros grupos de personas de ámbitos en los que ellos se desarrollan o controlan”¹⁰.

99 El reconocimiento de tal hecho ha llevado a las instituciones estatales a implementar políticas compensatorias a fin de que las personas pertenecientes a esos grupos puedan ejercer plenamente sus derechos.

100 Una de las formas para lograr la garantía de los derechos es mediante el establecimiento de acciones afirmativas, las cuales constituyen una medida compensatoria para grupos vulnerables o en desventaja, que tienen como fin revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos y con el propósito de garantizar igualdad en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades de que disponen los sectores sociales. Se caracterizan por ser temporales, proporcionales, razonables y objetivas, teniendo como fin último el promover una igualdad sustancial entre los miembros de la sociedad y los grupos a los cuales pertenecen.

101 En esa tesitura, esta Sala Superior ha emitido diversos criterios en los que ha reconocido la validez de la implementación de las acciones afirmativas, los cuales han derivado en tesis de jurisprudencia como las 30/2014 y 43/2014, de rubros: **“ACCIONES AFIRMATIVAS. NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVO DE SU IMPLEMENTACIÓN.”** y **“ACCIONES AFIRMATIVAS. TIENEN SUSTENTO EN EL PRINCIPIO**

¹⁰ Saba, Roberto (2007). “(Des)igualdad Estructural”, en Roberto Gargarella y Marcelo Alegre (coords.), *El derecho a la igualdad. Aportes para un constitucionalismo igualitario*, Buenos Aires, Lexis Nexis.



**CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE IGUALDAD
MATERIAL.”**

- 102 Ahora bien, en lo que se refiere a las acciones afirmativas en favor de integrantes de pueblos y comunidades indígenas, esta Sala Superior ha considerado que constituyen un mecanismo idóneo para establecer condiciones mínimas de inclusión de las personas indígenas en las funciones públicas, pero que aseguran su llegada a cargo que históricamente tenían negados, garantizando así, su derecho de participación política.
- 103 Por ejemplo, durante la elección de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, al resolver el expediente SUP-RAP-71/2016 y acumulados, esta Sala Superior se pronunció por la importancia de garantizar los derechos político-electorales de los jóvenes y las personas indígenas, mediante el establecimiento de obligaciones a los partidos políticos para garantizar la representación de estos sectores sociales en la postulación de sus respectivas candidaturas.
- 104 De igual modo, para el proceso electoral federal 2017-2018, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral propuso que los partidos políticos postularan a personas que se auto adscribieran como indígenas en doce de los veintiocho distritos que contaran con cuarenta por ciento o más de población indígena; criterio que fue perfeccionado por esta Sala Superior al resolver los recursos de apelación SUP-RAP-726/2017 y acumulados, al ampliar a trece los distritos electorales en los que se debería implementar la acción afirmativa.

**SUP-REC-14/2021
Y ACUMULADO**

- 105 Recientemente, en el expediente SUP-REC-343/2020, la Sala Superior revocó la resolución en la cual la Sala Regional Guadalajara consideró inviable la implementación de acciones afirmativas en beneficio de las comunidades indígenas y afroamericanas en el proceso electoral local 2020-2021 en Baja California Sur; y en plenitud de jurisdicción determinó que las medidas asumidas por el Instituto Electoral local resultaban insuficientes para garantizar a estos sectores de la sociedad su derecho a la participación política, por lo cual, se le ordenó que implementara este tipo de acciones para las elecciones de diputados locales e integrantes de ayuntamientos en el proceso electoral en curso.
- 106 Asimismo, es importante señalar que, derivado de las acciones implementadas a nivel nacional, en diversas entidades federativas las autoridades locales han implementado acciones afirmativas para garantizar condiciones mínimas que garanticen la representación y participación política de los integrantes de las comunidades indígenas.
- 107 En efecto, de manera ejemplificativa se pueden referir casos como el del Estado de Guerrero, que en el artículo 13 bis de su legislación electoral, obliga a los partidos políticos a postular fórmulas de candidaturas a las diputaciones de mayoría relativa de origen indígena o afroamericana en, por lo menos, la mitad de los distritos en los que la población perteneciente a esos grupos vulnerables sea igual o mayor al 40% del total de la población del distrito, debiendo acreditarse una autoadscripción calificada.



108 Como se puede apreciar, en la mayoría de los casos la implementación de acciones afirmativas en favor de los miembros de comunidades indígenas ha sido el camino para garantizar su acceso a cargos de elección popular, sin embargo, esto siempre se ha realizado en apego a las normas constitucionales y legales que rigen las elecciones de los cargos de gobierno y de representación, esto es, por la vía de los partidos políticos, o bien, por la vía independiente.

IV. Análisis del caso concreto.

109 Como se adelantó, la pretensión final de los recurrentes consiste en que se deje sin efectos el acuerdo ITE-CG 63/2020 y se ordene la implementación de algún mecanismo o lineamiento que permita a las comunidades indígenas tlaxcaltecas elegir a sus diputados y diputadas locales conforme con sus normas internas y no a través de los partidos políticos.

110 Refieren que su petición se sustenta en el derecho de autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas, el cual ha sido reconocido en el marco constitucional y convencional, en la jurisprudencia de este Tribunal Electoral y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como en el principio de maximización de la autonomía y mínima intervención.

111 Esta Sala Superior considera que los agravios formulados por los recurrentes son **infundados**, con sustento en las consideraciones que enseguida se exponen.

**SUP-REC-14/2021
Y ACUMULADO**

112 Las comunidades y pueblos indígenas tienen reconocido el derecho a la libre determinación, el cual les otorga autonomía para ejercer diversos derechos en su régimen interno.

113 En el caso, interesa destacar el derecho a elegir a sus autoridades de gobierno interno, mediante sus procedimientos y prácticas tradicionales.

114 Sobre el derecho de autogobierno, este órgano jurisdiccional ha considerado que comprende:

1) El reconocimiento, mantenimiento y defensa de la autonomía de los citados pueblos para elegir a sus autoridades o representantes acorde con sus usos y costumbres y respetando los derechos humanos de sus integrantes;

2) El ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a efecto de conservar y reforzar sus instituciones políticas y sociales;

3) La participación plena en la vida política del Estado, y

4) La intervención efectiva en todas las decisiones que les afecten y que son tomadas por las instituciones estatales, como las consultas previas con los pueblos indígenas en relación con cualquier medida que pueda afectar a sus intereses.

115 Estas consideraciones están contenidas en el texto de la Jurisprudencia 19/2014, de rubro: **“COMUNIDADES INDÍGENAS.**



ELEMENTOS QUE COMPONEN EL DERECHO DE AUTOGOBIERNO.”

- 116 Como se observa, el derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas comprende el ejercicio de diversos derechos, pero todos relacionados con aspectos propios de su vida interna, de su cosmovisión y tradiciones ancestrales.
- 117 Empero, las personas indígenas, adicionalmente, gozan de todos los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales, entre ellos los derechos político-electorales.
- 118 Así, cuando pretendan ejercer derechos políticos colectivos de su comunidad, deberán ajustarse a su sistema normativo interno; pero cuando se trate del ejercicio individual de sus derechos político-electorales como ciudadanos mexicanos, en principio, se tienen que sujetar, como el resto de la ciudadanía, a lo establecido en la Constitución y en la ley.
- 119 En esa línea, como se expuso en el marco normativo, las elecciones de diputados federales y locales están diseñada para desarrollarse mediante el sistema de partidos políticos, quienes por mandato constitucional tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género, contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

**SUP-REC-14/2021
Y ACUMULADO**

- 120 De igual modo, la Constitución General es la que establece expresamente que las elecciones para la renovación de los poderes Ejecutivo y Legislativo se realizará mediante elecciones constitucionales libres, auténticas y periódicas.
- 121 De igual modo, es importante tener presente que la propia Carta Magna establece el modelo que rige las elecciones legislativas, al señalar que cierto número de diputados se eligen por el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y otros se eligen por el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.
- 122 Sin embargo, el diseño de dicho sistema electivo es muy complejo pues comprende diversas etapas desarrolladas por diferentes órganos de la autoridad electoral nacional como la demarcación territorial que implica diversos estudios para formular los proyectos para la división del territorio de la República en distritos electorales uninominales, determinar su cabecera, su división en secciones electorales, establecer el ámbito territorial de las cinco circunscripciones electorales plurinominales y la capital de la entidad federativa que será cabecera de cada una de ellas; así como la división territorial de los distritos en el ámbito local.
- 123 Todo esto, con la finalidad de lograr una representación plural y proporcional en los órganos legislativos.
- 124 Así, el modelo establecido desde la Constitución General y que rige a nivel nacional y estatal, está diseñado para que la ciudadanía en general vote por el representante de su distrito y



circunscripción electorales correspondientes, dependiendo si se trata del principio de mayoría relativa o de representación proporcional, quien podrá acceder al cargo por la vía de los partidos políticos o por la vía independiente.

- 125 Sobre esa base, este órgano jurisdiccional considera que, en principio, la pretensión de los recurrentes de que se les autorice a elegir diputados locales mediante su sistema normativo interno es incompatible con el modelo establecido a rango constitucional.
- 126 Ello es así, porque acceder a ella, implicaría mezclar el sistema de partidos que aplica en las elecciones constitucionales, con normas tradicionales de ciertas comunidades indígenas, generando un modelo híbrido no reconocido por la Constitución ni la ley, y que pondría en riesgo la representación efectiva de las personas indígenas y no indígenas que residan en una determinada territorialidad.
- 127 Esto, porque como se ha explicado, los diputados representan a la población que reside en un determinado distrito electoral, en la que puede haber personas indígenas y no indígenas.
- 128 Respecto a esto último, es de hacer notar que conforme a lo expuesto en el acuerdo del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones que los recurrentes pretenden se deje sin efectos, ningún distrito electoral local de los quince que existen en Tlaxcala tiene una población predominantemente indígena.
- 129 Ese dato es relevante, porque acceder a la pretensión de los recurrentes implicaría dejar sin derecho a votar por su representante ante el Congreso del Estado a cientos o miles de

**SUP-REC-14/2021
Y ACUMULADO**

ciudadanos que no pueden participar en asambleas comunitarias, precisamente, por no ser indígenas.

130 En tanto que, las personas que se auto adscriben como tales, pueden válidamente ejercer los derechos político-electorales reconocidos en la Constitución General y en la normativa electoral local.

131 Es de precisarse que la conclusión a que se arriba no afecta la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, pues sus integrantes, en ejercicio de su libre determinación, seguirán eligiendo a sus autoridades conforme sus sistemas normativos internos, y tampoco afecta su derecho a contar con representación en el Congreso del Estado.

132 Ello es así, porque la autoridad electoral local ya implementó una acción afirmativa en favor de los integrantes de las comunidades indígenas para que los partidos políticos, coaliciones y candidaturas comunes postulen, cuando menos, dos fórmulas compuestas por personas que se auto adscriban como indígenas, en la elección de diputaciones locales en seis distritos de los quince que existen en el Estado de Tlaxcala, para el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021.

133 Medida que, sin duda, representa un avance en el acceso de los integrantes de los miembros de las comunidades indígenas a los cargos de poder y a las funciones públicas en su Estado, que sobre todo, permite que dichas comunidades tengan representantes que defiendan y transmitan sus necesidades, pero también sus propuestas.



- 134 Además, es importante resaltar que el Instituto Electoral local precisó a los actores políticos que, al estar frente a una cuota mínima a cubrir, esta no era limitativa, por lo que los partidos políticos pueden postular hasta seis fórmulas con candidatos indígenas.
- 135 Asimismo, se dejó claro que la acción afirmativa únicamente tendría validez en el proceso electoral local ordinario 2020-2021, dado que el Congreso del Estado ya fue vinculado a emitir la regulación correspondiente.
- 136 En tal virtud, para este órgano jurisdiccional, no asiste razón a la parte recurrente cuando aduce que la medida implementada por la autoridad electoral local pone en riesgo la forma de autogobierno comunal que ejercen noventa y cuatro comunidades en esa entidad, porque les impone la carga de sujetarse al sistema de partidos políticos para aspirar a obtener un espacio de representación en el Congreso del Estado, situación que consideran una indebida intromisión en su autonomía y su derecho de autoorganización, al impedirles designar directamente, en su asamblea comunitaria a la o las personas que los habrán de representar en el parlamento local.
- 137 Sin embargo, como se ha visto en la presente determinación, las acciones afirmativas son medidas de compensación implementadas por el Estado para lograr que los grupos en situación de vulnerabilidad puedan acceder al ejercicio pleno de sus derechos, por lo cual, en modo alguno se pueden considerar contrarias a las pretensiones de los recurrentes, pues se insiste, significan una auténtica posibilidad de llevar al Congreso las

voces de los pueblos y comunidades indígenas tlaxcaltecas, al haber impuesto a los partidos políticos la obligación de postular a personas que se auto adscriban con tal calidad, en dos de los seis distritos donde la población indígena es mayor al veinticinco por ciento.

138 En tales condiciones, es de señalarse que, de no haberse adoptado la acción afirmativa que los recurrentes consideran ilegal, para el proceso electoral que actualmente se desarrolla en Tlaxcala las comunidades indígenas no tendrían garantizada su participación, permaneciendo al margen de la vida pública y política de su Estado.

139 Además, el hecho de que los partidos políticos tengan la obligación de postular las candidaturas indígenas no implica, por sí misma, la intromisión de dichos institutos en los pueblos y comunidades, pues en todo caso éstos podrían deliberar a través de sus órganos internos quiénes serían los candidatos o candidatas y, posteriormente, proponerlos a los partidos para que solicitaran su registro.

140 Como se ve, la acción afirmativa implementada por el Instituto electoral local, más que implicar una afectación a los derechos comunitarios de los pueblos y comunidades indígenas de Tlaxcala, constituye una medida razonable para que los integrantes de los referidos colectivos puedan obtener un lugar al interior del Congreso del Estado.

141 Finalmente, no pasa inadvertido que los recurrentes solicitan que esta Sala Superior dicte medidas de protección y suspensión para evitar cualquier actividad que pudieran realizar los partidos



políticos para buscar candidatas y candidatos en sus comunidades, pues ello va en contra de sus derechos colectivos y podría causarles daños irreparables.

- 142 No obstante, dado el sentido de la presente determinación, en la que se ha confirmado la validez de las acciones afirmativas implementadas por el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, y confirmadas por la Sala responsable, su petición se considera **improcedente**.

OCTAVO. Traducción y resumen oficial.

- 143 Los recurrentes reiteran en su demanda, la solicitud que formularon a la Sala responsable, en el sentido de que la sentencia sea traducida por escrito y audio tanto en el idioma náhuatl como *Yu'mhú* (otomí de Tlaxcala).
- 144 Debido a que la responsable acordó favorablemente dicha petición, y, toda vez que en esta resolución se confirma el sentido de lo decidido por ella, se considera que conceder la solicitud, a ningún fin práctico conduciría, pues se estaría reiterando el criterio toral de que el acuerdo ITE-CG 63/2020 emitido por el Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones está ajustado a Derecho y prevalece en sus términos.
- 145 Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

PRIMERO. Se **acumula** el recurso de reconsideración SUP-REC-15/2021 al diverso SUP-REC-14/2021; por lo que se ordena

**SUP-REC-14/2021
Y ACUMULADO**

glosar copia certificada de los puntos resolutivos de esta sentencia al expediente acumulado.

SEGUNDO. Se **desecha** la demanda del recurso de reconsideración SUP-REC-14/2021.

TERCERO. Se **confirma** la sentencia impugnada, por las razones expuestas en esta sentencia.

Notifíquese como en Derecho corresponda.

Devuélvanse los documentos atinentes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto concurrente conjunto que formulan la Magistrada Janine M. Otálora Malassis y los Magistrados Felipe de la Mata Pizaña y Reyes Rodríguez Mondragón, ante el Secretario General de Acuerdos quien autoriza y da fe, de que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.



VOTO CONCURRENTENTE CONJUNTO QUE EMITEN LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS Y LOS MAGISTRADOS REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN Y FELIPE DE LA MATA PIZANA, RESPECTO DE LA SENTENCIA EMITIDA EN LOS RECURSOS DE RECONSIDERACIÓN IDENTIFICADOS CON LAS CLAVES SUP-REC-14/2021 y SUP-REC-15/2021¹¹.

Con el debido respeto, formulamos el presente voto concurrente respecto de la sentencia aprobada en los recursos citados, porque, si bien compartimos el sentido de lo que se resuelve, ello no sucede respecto de algunas de las consideraciones que la sustentan y, además, que la sentencia debió abordar diversas temáticas y formular los pronunciamientos que expresaremos a través del presente voto concurrente.

Las razones que sustentan nuestro disenso son, en esencia, las siguientes:

a) Si bien, el asunto es procedente por importancia y trascendencia, también se satisface el requisito especial de procedencia porque sí existió en el problema a resolver un planteamiento de constitucionalidad.

En nuestra opinión, es cierto que el asunto es procedente por las razones de importancia y trascendencia como señala la mayoría, porque el criterio se relaciona con la posibilidad de elegir diputaciones mediante sistemas normativos internos de las comunidades. Para lo cual, se requiere definir si las normas constitucionales y convencionales, reconocen a las comunidades indígenas el derecho de tener una representación ante los congresos, que sea electa mediante sus propios procedimientos.

En ese sentido, el criterio es relevante para el sistema jurídico y político del país, lo cual actualiza el supuesto de procedencia establecido

¹¹ Participaron en la elaboración de este voto concurrente: Alfonso Dionisio Velázquez Silva, Juan Guillermo Casillas Guevara, Alan Daniel López Vargas, Sergio Moreno Trujillo e Ismael Anaya López.

**SUP-REC-14/2021
Y ACUMULADO**

jurisprudencialmente en la tesis 5/2019, con el rubro **“RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. ES PROCEDENTE PARA ANALIZAR ASUNTOS RELEVANTES Y TRASCENDENTES.”**

Además, desde nuestra opinión, la Sala Regional sí realizó, así sea implícitamente, una interpretación de los artículos 2 y 41 de la Constitución federal. A partir de dicha interpretación, concluyó que fue correcta la decisión del OPLE de implementar acciones afirmativas en favor de los pueblos y comunidades indígenas en el estado de Tlaxcala, derivado de la falta de un marco normativo en la materia.

Lo anterior, con la intención de lograr que este grupo de personas en situación de vulnerabilidad o culturalmente diversos, puedan gozar de oportunidades similares al resto de la población, sobre todo ante un escenario en el que resultaba imposible que el OPLE implementara los lineamientos en los términos pretendidos por los inconformes, al no estar previsto normativamente el supuesto relativo a que los integrantes de las comunidades indígenas eligieran a través de su sistema de usos y costumbres a los candidatos que en su momento pudieran ser postulados por los partidos políticos.

En ese sentido, dado que los inconformes sostienen que la resolución impugnada invade su derecho de autogobierno al inmiscuir a los partidos en la elección de sus representantes, en nuestra opinión, esto implica que la Sala Superior analice dicha interpretación; es decir, el llevar a cabo un análisis de constitucionalidad, lo cual trae como consecuencia que sí se cumpla el requisito especial de procedencia del recurso de reconsideración.

b) La sentencia aprobada confunde y no define la diferencia entre el derecho al autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas y el derecho que tienen a participar en condiciones de igualdad y con adecuación cultural en las elecciones de los órganos del Estado.



En nuestra opinión, es necesario hacer la distinción anterior para concluir como lo hace la sentencia aprobada, que las comunidades, a través de sus sistemas normativos indígenas, no pueden elegir a los integrantes de la legislatura estatal, **pero con la precisión de que ello no es un obstáculo insuperable**, pues para lograr ese supuesto, se requiere hacer una modificación sustancial a las reglas legalmente establecidas que no pueden surtir efectos en el proceso electoral que actualmente se desarrolla en el Estado de Tlaxcala.

Llevar a cabo esta modificación, que es posible en términos constitucionales implicaría realizar cambios legales sustanciales fundamentales que, en términos de lo previsto por el artículo 105 de la Constitución federal, **debe realizarse, por lo menos, noventa días antes de que inicie el proceso electoral respectivo.**

Además, consideramos que el derecho de las personas indígenas a tener representación en los órganos del Estado es un derecho humano independiente derivado de la jurisprudencia interamericana, así como del artículo 2º de la Constitución federal. Por ello, en nuestra opinión, se deben establecer condiciones que maximicen el ejercicio de ese derecho y no establecer condiciones mínimas —como lo hace la sentencia aprobada por la mayoría del Pleno de la Sala Superior—pues ello supone una interpretación más amplia e integral del derecho colectivo.

En este sentido, consideramos que el fallo aprobado pasó por alto algunos de los alcances del estándar internacional del contenido normativo de los derechos políticos de las comunidades indígenas reconocido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, los cuales se citarán en el apartado correspondiente.

c) La sentencia como decisión judicial no debe clausurar el debate respecto a la representación de los pueblos y comunidades indígenas.

**SUP-REC-14/2021
Y ACUMULADO**

Cabe recordar que en el voto particular conjunto correspondiente al recurso de reconsideración 1284/2017, dejamos constancia de la pertinencia de consultar a las comunidades indígenas para generar espacios de representación efectiva en los congresos locales.

d) Se debió garantizar que los partidos políticos, al postular a las candidaturas materia de la acción afirmativa, tengan un acercamiento con las comunidades indígenas para su selección.

La sentencia aprobada deja abierta la posibilidad de que las comunidades indígenas elijan los integrantes que consideran pueden ser sus mejores representantes en el Congreso local y tales perfiles les sean propuestos a los partidos políticos para que finalmente puedan ser registrados como candidatas y candidatos.

Sin embargo, en nuestra opinión, el fallo aprobado debió establecer la obligación de los partidos para buscar este vínculo o diálogo con las comunidades indígenas a fin de lograr una interacción entre ambas partes, a fin de garantizar, en este proceso electoral, que las comunidades indígenas estén inmersas en el proceso de selección interna de sus representantes.

En los siguientes apartados de este voto concurrente, expresaremos las razones que sustentan la sentencia aprobada y, enseguida, desarrollaremos con más profundidad, cada uno de los puntos precisados, a fin de establecer por qué si bien compartimos el sentido de tal determinación, no podemos acompañarla en su totalidad.

1. Consideraciones que sustentan el fallo aprobado.

La sentencia aprobada analiza de manera conjunta los agravios hechos valer y los declara infundados. Expone que los derechos de los integrantes de los pueblos y comunidades tienen dos vertientes individual y colectiva,



ésta última relacionada con el derecho de libre determinación y autogobierno, que pueden ejercerse de manera paralela o simultánea. Además, también los integrantes de estas comunidades cuentan con diversos derechos como los político-electorales que deben ejercerse con base en ciertas calidades que establezca la ley.

Se determina que el modelo previsto, tanto en el ámbito nacional como local por el constituyente permanente para acceder a cargos de elección popular, es el sistema de partidos políticos o las candidaturas independientes, y que este sistema está diseñado para que la ciudadanía en general vote por el representante de su distrito y circunscripción electoral correspondiente, dependiendo si se trata del principio de mayoría relativa o de representación proporcional.

Por su parte, la sentencia determina que los derechos políticos colectivos de las comunidades indígenas deben ajustarse al sistema normativo interno y, a su vez, cuando pretenden ejercer sus derechos políticos-electorales de manera individual, se tienen que ajustar a lo establecido en la Constitución y en la ley.

Afirma que, la propuesta de los inconformes relativa a que se pueda elegir a diversas diputaciones locales en Tlaxcala mediante un sistema normativo interno de usos y costumbres, resulta incompatible con el modelo constitucional, porque esta combinación genera un sistema que no es reconocido por ninguna normatividad y pondría en riesgo la representación efectiva de las personas indígenas y no indígenas en la entidad, ya que la ciudadanía que no se auto adscriben como indígena no podrían participar en las asambleas comunitarias, mientras que las personas que sí se auto adscriben sí pueden participar en el sistema de participación actual.

Por lo anterior, la sentencia sostiene que la acción afirmativa establecida por el OPLE en favor de las personas que se auto adscriben como indígenas, consistente en que los partidos deben postular al menos dos

SUP-REC-14/2021 Y ACUMULADO

fórmulas integradas por personas que se auto adscriban indígenas, demuestra un avance en su acceso a cargos de poder y a las funciones públicas del Estado.

Finalmente, la resolución considera que la forma de autogobierno comunal que ejercen noventa y cuatro comunidades indígenas no se pone en riesgo con la medida afirmativa implementada, sino que, por el contrario, en caso de no haberse adoptado dicha medida ocasionaría que los integrantes de estas comunidades permanecieran al margen de la vida pública y política de la entidad federativa.

Además, en todo caso, no puede concluirse que dicha medida provoca perjuicio hacia el régimen interior de estos grupos, porque los órganos internos de las comunidades indígenas están en aptitud de deliberar sobre quiénes serían las candidaturas de su preferencia y proponerlas a los partidos para que sean los últimos en solicitar su registro.

2. Razones del disenso.

2.1. El requisito especial de procedencia se satisface también porque el problema a resolver versa sobre una interpretación constitucional realizada por la Sala Regional y, además, porque este asunto tiene una importancia y trascendencia que amerita que la Sala Superior se pronuncie sobre el fondo.

La sentencia aprobada señala que el requisito especial de procedencia se satisface porque sobreviene un tema de especial importancia y trascendencia, el cual permitirá fijar un criterio para determinar si es válido modificar el sistema de elección de las diputaciones locales a través del régimen del partidos políticos, a efecto de permitir la implementación de los sistemas normativos internos de las comunidades indígenas, para que la elección o designación de sus representantes en los Congresos locales se



efectúe mediante asambleas comunitarias, a partir de los planteamientos de los inconformes.

Si bien compartimos la conclusión señalada en el párrafo anterior, también desde nuestro punto de vista, en el caso se satisface el requisito especial de procedencia relativo a que en el problema a resolver exista un planteamiento de constitucionalidad o convencionalidad.

De la lectura de la resolución impugnada, se advierte que la Sala Regional, de entre otros aspectos, sostuvo que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, base I de la Constitución federal, los partidos políticos tienen los siguientes fines: promover la participación de la población en la vida democrática; contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de los ciudadanos; así como hacer posible su acceso al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Con base en lo anterior, consideramos que si los institutos políticos tienen —al igual que las autoridades del Estado— la obligación de promover los derechos humanos de manera progresiva y gradual, entonces su finalidad, a través de la acción afirmativa implementada por el OPLE, debía ser la de beneficiar y promover la participación de un grupo social vulnerable en la vida política de Tlaxcala.

En ese sentido, la Sala Regional sostuvo que, atendiendo al carácter extracomunitario de la controversia, dado que los derechos de las comunidades se encuentran en conflicto con distintas normas de origen estatal y con organizaciones de la sociedad que no pertenecen a la comunidad como son los partidos políticos, debe privilegiarse la adopción de una solución en favor de la autonomía de la comunidad con el propósito de maximizar, en su caso, la garantía de los derechos de las personas que

**SUP-REC-14/2021
Y ACUMULADO**

las integran, los derechos colectivos frente a los individuales o los derechos de la comunidad frente a intervenciones estatales.

Asimismo, dicha sala consideró que la decisión del OPLE de emitir las acciones afirmativas resultó conforme a Derecho, ya que se encontraba impedido constitucional y legalmente para emitir unos lineamientos que, como pretendía la parte actora, permitieran que la elección de las diputaciones locales indígenas se efectuara mediante su nombramiento en asambleas comunitarias.

Además, la Sala Regional estimó que las acciones afirmativas aprobadas, a falta de un marco normativo en la materia, constituyeron una acción positiva que permite a las personas indígenas, en tanto integrantes de grupos en situación de vulnerabilidad o culturalmente diversos, gozar de similares oportunidades que el resto de la población, sobre todo ante un escenario donde resultaba imposible que el OPLE implementara los lineamientos pretendidos por los inconformes.

Expresó que la implementación de acciones afirmativas indígenas es una medida que permite a estos grupos tener la oportunidad de acceder a cargos de elección popular y que no discrimina a la mayoría de la población, puesto que se trata de medidas que determinan el resultado de un proceso electoral y garantizan la participación de personas integrantes de comunidades indígenas en el acceso a cargos de elección popular, lo que implica generar un escenario de igualdad para estos grupos, en plena observancia a lo previsto por el artículo segundo de la Constitución federal y en la tesis **XXIV/2018**,¹² bajo el rubro **ACCIONES AFIRMATIVAS INDÍGENAS. A TRAVÉS DE UN TRATO DIFERENCIADO JUSTIFICADO ASEGURAN QUE LA POBLACIÓN INDÍGENA ACCEDA A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR.**

¹² Consultable en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, TEPJF, año 11, número 22, 2018, página 25.



Ahora bien, en el presente caso, la parte recurrente señala que tanto la resolución impugnada como el acuerdo a través del cual el OPLE implementó las acciones afirmativas reclamadas invaden su derecho de autogobierno, al inmiscuir a los partidos en la elección de sus representantes.

Por estas razones consideramos que al ser necesario que esta Sala Superior se pronuncie sobre el planteamiento expuesto, relativo a si es o no viable que ellos elijan a quienes serán sus representantes en el Congreso local a través de su sistema normativo de usos y costumbres, es por ello que concluimos que en el presente caso también se satisface el requisito especial de procedencia, puesto que los derechos que se encuentran implicados y respecto de los cuales ¹³ está inmersa una interpretación constitucional e, incluso, convencional de acuerdo a lo que expresaremos en los siguientes apartados.

2.2. La participación de los pueblos y comunidades indígenas en condiciones de igualdad en las elecciones de los órganos del estado.

Coincidimos con el sentido aprobado por la mayoría, pero únicamente por la razón de que, en este momento del proceso electoral, la pretensión de la parte recurrente es **inviable**, ya que, de tener razón, implicaría un cambio sustancial a las reglas del proceso electoral.

Es decir, la pretensión final de la parte recurrente es que no sean los partidos políticos quienes postulen a las candidaturas de elección popular, sino que sea a través de otro sistema que involucre a las propias comunidades indígenas.

¹³ Los derechos implicados y que deben ser sujetos a análisis son : el derecho de los partidos políticos a postular candidatos a cargos de elección popular, versus el derecho al autogobierno de los integrantes de las comunidades indígenas y su derecho de participación en condiciones de igualdad con adecuación cultural en los órganos de gobierno.

SUP-REC-14/2021 Y ACUMULADO

Sin embargo, consideramos que este cambio implicaría modificar las formas en que tanto la ley como la Constitución local prevén la manera en la que debe realizarse la postulación de candidaturas. Esta modificación legal sustancial aunque está amparada por la Constitución general, no podría aplicarse para el proceso electoral que actualmente se desarrolla en el Estado, de acuerdo con la prohibición constitucional prevista en el artículo 105 de la Constitución federal¹⁴.

No obstante lo anterior, no compartimos el tratamiento que la sentencia da al legítimo reclamo del derecho de la parte recurrente. Desde nuestra perspectiva, las personas que integran los pueblos y comunidades indígenas **tienen un derecho especial a ser votados que radica en la obligación de las autoridades en tomar medidas para lograr que estas personas puedan tener acceso a cargos de elección popular en condiciones de igualdad y culturalmente adecuadas.**

En ese sentido nos apartamos de las consideraciones de la sentencia que sostienen que el derecho de autogobierno solo tiene aplicabilidad al interior de la comunidad o en la forma en que las comunidades indígenas eligen a sus propias autoridades internas y tradicionales, pero no tiene el alcance de que sean las comunidades las que postulen candidaturas de elección popular de los órganos de gobierno, en específico, de los congresos locales.

Desde nuestra perspectiva, dichas consideraciones son reduccionistas, ya que el encuadre constitucional correcto del caso, a la luz de una perspectiva de interculturalidad, parte de no confundir dos derechos de los pueblos y comunidades indígenas que, aunque están estrechamente vinculados, son diferenciados: a) el derecho humano colectivo al autogobierno y b) el derecho de participar en condiciones de igualdad y con adecuación cultural en los órganos de gobierno.

¹⁴ Véase inciso i) cuarto párrafo, fracción II, del artículo 105 de la Constitución General, el cual señala: "...Las leyes electorales federal 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...".



La Constitución federal, en el artículo 2º, apartado A, fracción III y VII¹⁵, reconoce el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, la autonomía, de entre otras cosas, para:

- a) Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno;
- b) 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; y

¹⁵ Artículo 2.º.- La Nación Mexicana es única e indivisible.

[...]

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

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

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

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutaran 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.

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.

[...]

Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

[...]

- c) Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

Este análisis del artículo 2º constitucional permite apreciar que existen derechos diferenciados; por un lado, la autonomía para elegir a sus propias autoridades al interior de la comunidad, pero por otro el derecho especial de acceder y desempeñar cargos de elección popular y, en específico, en los ayuntamientos, el de elegir a sus representantes.

A partir de lo anterior, el presente caso se enmarca no como un derecho de elección de sus propias autoridades, sino que este asunto se trata de los derechos especiales que tienen los integrantes de pueblos y comunidades indígenas de ser votados en los cargos de elección popular.

En ese sentido, a diferencia de la mayoría, consideramos que el ejercicio del autogobierno interno no excluye o no deja sin efectos el ejercicio de otros derechos, como en el caso sería el de elegir representantes en órganos de gobierno.

Además, este derecho que tienen los integrantes de las comunidades indígenas para elegir a sus propios representantes también es de fuente internacional. El artículo 18 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes establece que “los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto **de representantes electos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos**”¹⁶.

Asimismo, los artículos 8, párrafos 1 y 2, del citado Convenio; 46, párrafo 2, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, así como 29, inciso c), y 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; se refieren al principio de maximización de la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, lo que implica también

¹⁶ Énfasis añadido.



que en el ejercicio de sus derechos –como sería el de ejercer un derecho especial de representación– se potencie en la medida de las posibilidades su autonomía.

Además, ese derecho especial de participación política también tiene fundamento en la jurisprudencia internacional sobre derechos humanos. En el caso de la representación política de las comunidades indígenas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso *Caso Yatama Vs. Nicaragua*, sostuvo que la protección de los derechos de participación política incluyen amplias y diversas actividades de toda la ciudadanía con el propósito de influir en los gobernantes de manera **directa** en la formación de la política estatal mediante **representantes electos o designados directamente**. Conviene citar el fraseo de la propia Corte Interamericana, por su claridad:

“...195. Es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que dichos derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación. Los hechos del presente caso se refieren **principalmente a la participación política por medio de representantes libremente elegidos** [...]”

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.**”

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 designación¹⁷...**”

¹⁷ Resaltado propio.

**SUP-REC-14/2021
Y ACUMULADO**

El caso YATAMA en cita, es de suma relevancia para el análisis de este problema jurídico, pues comparte características similares con el problema jurídico que plantea la parte recurrente. En ese caso, se analizó que en Nicaragua existía una limitante a que los integrantes de comunidades indígenas se les obligara a postularse necesariamente a través de partidos políticos. La Corte Interamericana halló esa limitante inconvencional:

“... 214[...] la Ley Electoral No. 331 de 2000 sólo permite la participación en los procesos electorales a través de partidos políticos [...] Esta forma de organización no es propia de las comunidades indígenas de la Costa Atlántica [...]

218. 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 [...] 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. Por el contrario, dicha restricción implica un impedimento para el ejercicio pleno del derecho a ser elegido de los miembros de las comunidades indígenas y étnicas que integran YATAMA.

219. Con base en las anteriores consideraciones, la Corte estima que la limitación analizada en los párrafos precedentes constituye una restricción indebida al ejercicio de un derecho político, que implica un límite innecesario al derecho a ser elegido...”.

La Corte Interamericana concluyó en ese caso que la Convención obligaba al Estado demandado a “225. [...] adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que los miembros de las comunidades indígenas y étnicas [...] puedan participar, **en condiciones de igualdad, en la toma de decisiones sobre asuntos y políticas que inciden o pueden incidir en sus derechos y en el desarrollo de dichas comunidades**, de forma tal que puedan **integrarse a las instituciones y órganos estatales y participar de manera directa y proporcional a su población en la dirección de los asuntos públicos**, así **como hacerlo desde sus propias instituciones** y de acuerdo a sus valores, usos, costumbres y formas de organización, siempre que sean compatibles con los derechos humanos consagrados en la Convención”.



Con base en esos razonamientos, la Corte Interamericana condenó al Estado demandado a “259. [...] reformar la regulación de los requisitos dispuestos en la Ley Electoral [...para...] **permitir y fomentar que los miembros de esas comunidades cuenten con una representación adecuada que les permita intervenir en los procesos de decisión sobre las cuestiones nacionales que conciernen a la sociedad en su conjunto y los asuntos particulares que atañen a dichas comunidades, por lo que esos requisitos no deberán constituir obstáculos a dicha participación política**”.

Esta línea jurisprudencial de la Corte Interamericana se reiteró en el *Caso Chitay Nech y Otros vs. Guatemala*. En donde se señaló que los mecanismos de participación política de las comunidades indígenas deben ser maximizados por las autoridades estatales, a fin de garantizar que la participación política de los pueblos y comunidades indígenas sea:

1. En condiciones de **igualdad**;
2. Que tenga peso en la **toma de decisiones** sobre asuntos y políticas que inciden o pueden incidir en sus derechos y en el desarrollo de dichas comunidades;
3. Que sean **adecuadas** para **integrarse** a las instituciones y órganos estatales y a fin de que su población participe de manera **directa y proporcional** en la dirección de los asuntos públicos; y,
4. Que sea **adecuada** con su **cultura y tradiciones**, pues imponerles una forma de participación ajena vulnera sus derechos.

En el caso concreto, el criterio mayoritario, en el que se afirma que los derechos de los pueblos y comunidades indígenas no tienen el alcance de influir en la postulación de sus representantes en órganos legislativos y que según las normas legales solo se puede hacer a través de partidos políticos

**SUP-REC-14/2021
Y ACUMULADO**

y candidaturas independientes, se **desconocen algunos de los alcances del estándar internacional del contenido normativo de los derechos políticos de las comunidades indígenas reconocido por la Corte Interamericana.**

En ese sentido, consideramos que resolver el problema planteado por la parte recurrente en el sentido de que no sean los partidos políticos, sino que sean las propias comunidades indígenas las que postulen candidatos para el Congreso local requeriría de un análisis de proporcionalidad, a efecto de determinar si la medida es proporcional y adecuada con esos derechos.

Por ello, consideramos que la respuesta que debe darse al problema planteado requiere ponderar los resultados de un proceso de decisión de las autoridades locales, previa consulta de las comunidades indígenas habitantes de la entidad federativa.

También es importante mencionar que aun cuando es cierto que las personas indígenas tienen derechos individuales y derechos colectivos, el caso del derecho de tener acceso a los cargos de elección popular no es un derecho que pueda ser catalogado únicamente como un derecho individual.

Contrario a lo que sostiene la mayoría, el derecho de acceder a cargos de representación es de doble vía. Por un lado, es derecho individual de las personas indígenas para ser postuladas a cargos legislativos. No obstante, también es un derecho de las comunidades vistas como sujetas de derecho, pues los intereses comunitarios también están reconocidos en el orden convencional y constitucional.

En ese sentido, desde nuestra perspectiva la legislación y medidas que se tomen no deben dictarse únicamente desde la perspectiva occidental como si se tratase solo de derechos individuales; sino que deben protegerse también los intereses colectivos y comunitarios que protegen las normas fundamentales.



A partir de valorar intercultural de las condiciones particulares de las comunidades indígenas en Tlaxcala, los resultados del ejercicio de la consulta, y la medida que en su caso tome el Congreso local y su justificación en los términos ordenados por el Tribunal local, una vez fenecido el actual proceso electoral que se desarrolla en el Estado, el cual inició el pasado veintinueve de noviembre de dos mil veinte¹⁸, se podrá contar con todos los elementos necesarios para hacer un pronunciamiento que pondere, por un lado, los derechos especiales de representación indígena y, por otro, el sistema de postulación que en su caso adopte el legislador local.

Sin embargo, en este caso, excepcionalmente por lo avanzado del proceso y porque no se pueden hacer modificaciones legales sustanciales, es razonable que se tome la medida afirmativa en los términos que sostienen las autoridades electorales locales, además, una medida legislativa debe estar sujeta a los estándares internacionales que se han descrito.

2.3. Las decisiones jurisdiccionales no deben clausurar el debate respecto a la representación de los pueblos y comunidades indígenas.

En el voto particular conjunto correspondiente al recurso de reconsideración 1284/2017, dejamos constancia de la pertinencia de consultar a las comunidades indígenas para generar espacios de representación efectiva en los congresos locales.

Un efectivo reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas, así como la validez y vigencia de las formas de organización social, política y de gobierno –autodisposición normativa—, implica permitir la búsqueda en

¹⁸ Véase acuerdo ITE-CG 43/2020, emitido por el OPLE de Tlaxcala el 15 de octubre de 2020.

SUP-REC-14/2021 Y ACUMULADO

el perfeccionamiento de la representación de los pueblos y comunidades indígenas ante los órganos constituidos del Estado¹⁹.

La Sala Superior ha reconocido que, los sistemas normativos indígenas – usos y costumbres— son el marco jurídico y político a través del cual una comunidad ejerce su autogobierno y regula sus relaciones sociales, permitiendo con ello el respeto y la conservación de su cultura²⁰.

Aunado a ello, el reconocimiento de su territorialidad, así como el principio jerárquico impuesto en este sistema, permite la unidad en la diversidad.

De esta manera, consideramos que corresponde a los órganos legislativos en las entidades federativas discutir el posible mejoramiento del sistema de representación, por lo cual, si el Congreso del Estado es el seno de la representación política en todo el territorio estatal —como reconoce la propia sentencia—, es posible analizar que su integración no represente a un solo grupo o facción, sino que debe estar compuesto, en la medida de lo posible, por todas las voces que conforman la sociedad, tomando en cuenta sus particularidades.

Por lo que, la maximización de la autonomía de los pueblos indígenas, desde nuestra visión, no solo tienen un régimen especial de aplicación que está acotado a los pueblos y comunidades indígenas y a sus autoridades internas y ancestrales.

¹⁹ Resultan ilustrativas las siguientes jurisprudencias y tesis de la Sala Superior. **37/2016**, de rubro: COMUNIDADES INDÍGENAS. EL PRINCIPIO DE MAXIMIZACIÓN DE LA AUTONOMÍA IMPLICA LA SALVAGUARDA Y PROTECCIÓN DEL SISTEMA NORMATIVO INTERNO. **CXLVI/2002**, de rubro: USOS Y COSTUMBRES INDÍGENAS RELACIONADOS CON EL PROCEDIMIENTO ELECTORAL CONSUECUDINARIO. CIUDADANOS Y AUTORIDADES ESTÁN OBLIGADOS A RESPETARLOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE OAXACA). **XXVII/2015**, de rubro: SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. IMPLICACIONES DEL DERECHO DE AUTODISPOSICIÓN NORMATIVA. **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).

²⁰ Ver jurisprudencia 20/2014 de la Sala Superior, de rubro: COMUNIDADES INDÍGENAS. NORMAS QUE INTEGRAN SU SISTEMA JURÍDICO.



En consecuencia, no compartimos que con la sentencia aprobada por la mayoría se clausure el debate respecto a la posibilidad de que las diputaciones locales se elijan mediante sistemas normativos internos.

En este sentido, quienes suscribimos el presente voto, hemos sostenido que en atención a lo dispuesto por el artículo 1º, párrafo tercero de la Constitución federal —que obliga a todas las autoridades del país a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos—, en casos como el presente las autoridades estatales están en posibilidad de consultar a las comunidades indígenas, para analizar la pertinencia de legislar para modificar la normativa electoral en la materia.

Lo anterior, para prever un mecanismo mediante el cual los pueblos indígenas pudieran contar con representantes electos en su ámbito de autonomía y libre determinación, a través de procedimientos culturalmente adecuados que atienden a sus regímenes propios y cosmovisión particular, a fin de contar con diputaciones indígenas para conformar los congresos locales²¹.

De esta forma, se promueve la participación de estos grupos sociales a la integración de órganos del Estado, para tomar parte en las decisiones que les afectan e interesan²².

Es necesario puntualizar que **es constitucional y convencionalmente válido que las personas indígenas elijan diputaciones con base en sus**

²¹ Al respecto, la Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas aprobada en el marco de la OEA, señala en su artículo XXIII que los pueblos indígenas tienen derecho a participar y tener representación en los asuntos concernientes a sus intereses:

Artículo XXIII. Participación de los pueblos indígenas y aportes de los sistemas legales y organizativos indígenas

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a la participación plena y efectiva, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propias instituciones, en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten sus derechos y que tengan relación con la elaboración y ejecución de leyes, políticas públicas, programas, planes y acciones relacionadas con los asuntos indígenas.

²² La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en los casos Yatama vs. Nicaragua y Chitay Nech y otros vs. Guatemala señaló que estos grupos deben poder integrarse a los órganos estatales, por tanto, el Estado tiene la obligación de garantizar dicha integración.

**SUP-REC-14/2021
Y ACUMULADO**

propios sistemas normativos o en un mecanismo que sea adecuado con su cultura y tradiciones.

Precisamente, **con base en una interpretación extensiva y sistemática, así como teleológica de los artículos** 1 y 2 de la Constitución federal; 2 y 18 del aludido Convenio 169 de la OIT; 18 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, así como XX párrafos 1 y 4; XXI párrafo 2, XXII y XXIII párrafo I de la Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas, se puede concluir la existencia del derecho de los pueblos y comunidades indígenas a estar representados ante los congresos, mediante la elección de representantes electos mediante sus propios sistemas normativos, con lo cual se garantiza una representatividad jurídica y política auténtica en ese órgano.

Esa interpretación extensiva es permisible y posible en tanto que la Constitución federal solamente reconoce un mínimo de derechos a favor de esas comunidades, sin que restrinja ni impida en modo alguno la posibilidad de elegir a sus representantes ante otros órganos, como son los congresos, también mediante sus propios sistemas normativos.

Esa posibilidad ya ha sido reconocida por esta Sala Superior, por ejemplo, cuando se garantizó reconocer la viabilidad de que las comunidades indígenas tengan representación ante los ayuntamientos en los municipios con población indígena.

Ello en atención también a la **libertad configurativa para que el Congreso local legisle para aumentar o modificar su sistema de postulación a efecto de garantizar de mejor manera los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.**

Es cierto que la Constitución federal y las leyes establecen un mecanismo determinado para la postulación de candidaturas de elección popular, esto es a partir de la postulación por partidos políticos o candidaturas independientes. Sin embargo, que la Constitución federal sólo reconozca esas dos formas, no impide o prohíbe que las autoridades estatales creen



y pongan en marcha otras medidas que permitan a las personas y pueblos comunidades indígenas tener acceso a postulaciones a cargos legislativos en condiciones de igualdad. Por el contrario, las normas fundamentales reconocen el derecho de las comunidades indígenas para nombrar sus representantes conforme a su propio sistema. La Constitución Federal no es un punto de llegada sino de partida para mejores desarrollos de los derechos humanos fundamentales.

Conforme al artículo 2° de la Constitución federal, la federación, estados y municipios tienen el deber de establecer las instituciones y políticas necesarias para promover y garantizar la igualdad de oportunidades de las personas indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria. Ahora bien, en términos del artículo segundo transitorio del aludido decreto de reforma constitucional de dos mil uno, se estableció el deber de las legislaturas estatales de realizar las adecuaciones en su legislación.

Así, se desprende el deber de todas las autoridades mexicanas de introducir en el derecho interno las modificaciones necesarias para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de esos tratados. Ello, además, en atención con el efecto útil de las convenciones.²³

En la cadena impugnativa se tuvo por acreditada la omisión legislativa del Congreso local de Tlaxcala para regular la elección de diputaciones locales mediante sistemas normativos internos. En ese sentido, será el legislativo local quien en ejercicio de su libertad configurativa determine en plenitud de atribuciones la forma en que las personas indígenas ejercerán su derecho a la representación.

Por esas razones nos apartamos de las consideraciones de la sentencia, aunque como ya lo precisamos al inicio de este voto, compartimos el sentido de la sentencia aprobada.

²³ La CoIDH ha señalado que: *las disposiciones de derecho interno que se adopten para tales fines han de ser efectivas (principio del effet utile), lo que significa que el Estado tiene la obligación de consagrar y adoptar en su ordenamiento jurídico interno todas las medidas necesarias para que lo establecido en la Convención sea realmente cumplido y puesto en práctica.* Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana. Sentencia de 28 de agosto de 2014, párrafo 271.

2.4. La sentencia aprobada no garantiza una interacción adecuada entre los partidos políticos y las comunidades indígenas para la selección de las candidaturas que deberán postularse en cumplimiento a la acción afirmativa materia de la controversia.

La sentencia aprobada, al responder el agravio en el cual los inconformes se duelen de que la acción afirmativa establecida por el OPLE genera una intromisión indebida hacia las comunidades indígenas del estado de Tlaxcala, sostiene que no se actualiza tal injerencia, porque dicha medida, más que implicar una afectación a los derechos comunitarios de los pueblos y comunidades indígenas de la entidad, constituye una medida razonable para que los integrantes de los referidos colectivos puedan obtener un lugar al interior del Congreso del Estado.

Asimismo, afirma que los miembros de estas comunidades podrían deliberar a través de sus órganos internos quiénes serían los candidatos o candidatas y, posteriormente, proponerlos a los partidos para que solicitaran su registro.

Las razones por las cuales nos apartamos de tales consideraciones radican esencialmente en que, si bien es cierto la acción afirmativa implementada tiene la finalidad de lograr acercar a los miembros de estas comunidades a un espacio en el Congreso del Estado, también lo es que la sentencia aprobada lejos de garantizar que dicha medida afirmativa logre su objetivo, solo genera dicha interacción como una mera posibilidad.

Es decir, la sentencia **no vincula a los partidos políticos a tener un acercamiento con estas comunidades a fin de que ambas partes trabajen de forma conjunta en la selección de las candidaturas que habrán de ser postulados en cumplimiento a la acción afirmativa emitida por el OPLE.**



De la lectura del Acuerdo ITE-CG 63/2020 a través del cual el OPLE implementó la acción afirmativa materia de esta controversia, se advierte, de entre otras cosas, que enlistó la forma en la cual los partidos –al momento de postular candidaturas– deben acreditar de manera objetiva la auto adscripción calificada, a partir de los siguientes elementos:

- Declaración respectiva de los partidos políticos, en la cual deberán presentar elementos que demuestren el vínculo de la persona que se pretende postular con la comunidad a la que pertenece, a través de los medios de prueba idóneos para ello.
- Constancias de la autoridad comunitaria o población indígena.
- Prueba pericial antropológica.
- Testimonios.
- Criterios etnolingüísticos.
- Presentación de constancias, actuaciones y/o cualquier otro medio que permita acreditar la pertenencia, arraigo, la identidad y/o asentamiento físico a la comunidad indígena.
- Actitud orientada a favorecer a grupos estructuralmente desaventajados.
- Rasgos y/o características que distinguen a sus comunidades indígenas, tales como asamblea general, sistema de cargos cívico-religiosos, la faena o tequio, por mencionar algunos.
- Asistencia a asambleas celebradas bajo sus usos y costumbres.

Del análisis de los elementos antes descritos, se advierte que la intención del OPLE, al exigir que se acredite la auto adscripción calificada con tales elementos, es precisamente provocar que los partidos tengan un acercamiento con las autoridades comunitarias o, inclusive, con la propia población indígena para hacer una selección de candidaturas de forma conjunta y consensada por ambas partes, a fin de favorecer a que estos grupos histórica y estructuralmente excluidos, puedan llegar a tener acceso a un lugar en el Congreso, a través de una elección constitucional.

SUP-REC-14/2021 Y ACUMULADO

Por ello, el OPLE estableció que los partidos políticos al momento de postular candidaturas deben presentar los elementos enunciados con antelación, de entre los que destaca, el acta de la autoridad comunitaria en la cual se hubiera realizado el dialogo atinente entre el partido y la comunidad en la que se elija a la candidatura de referencia.

Es cierto que, como ya lo evidenciamos en apartados anteriores, en este momento en el que se encuentra el actual proceso electoral en el estado de Tlaxcala, ya no se pueden hacer modificaciones sustanciales; sin embargo, no compartimos la postura de la sentencia, relativa a que los partidos políticos a través de la aplicación de la acción afirmativa de referencia, tengan abierta la posibilidad o una mera opción de coadyuvar con los pueblos y comunidades indígenas de la entidad en el proceso interno de selección de sus candidaturas.

Desde nuestro punto de vista, la aplicación de dicha medida debe ser obligatoria para los partidos políticos en el sentido de vincularlos para colaborar y tomar en cuenta la opinión y voluntad de las comunidades indígenas en la postulación de aquellos cargos para cumplir la acción afirmativa implementada.

Esta medida que vincule a los partidos políticos es compensatoria y **busca garantizar que los miembros de las comunidades indígenas estén en todo momento inmersos en el proceso de selección de las candidaturas que al respecto desahoguen los partidos políticos**, quienes como ya se precisó, también deberán acreditar tal cuestión, a través de los elementos de prueba previstos por el OPLE que ya fueron citados con antelación.

Por ello no compartimos las razones de la sentencia aprobada en la que se afirma, de forma genérica y vaga, la existencia de la “posibilidad” de dicha interacción entre el partido y las comunidades indígenas.



Concluimos plenamente en que las comunidades indígenas tienen amparado constitucional y convencionalmente el derecho a elegir conforme a su sistema normativo interno a las diputaciones locales; sin embargo, por la imposibilidad jurídica de su implementación en el actual proceso es que coincidimos con la confirmación de las acciones afirmativas que desarrolló el OPLE.

Importa destacar que, aunque la acción afirmativa desarrollada por el OPLE no satisface la pretensión de la parte recurrente, también es verdad que pretende maximizar los derechos de los integrantes de las comunidades indígenas, al establecer por primera vez una acción afirmativa en la que se prevé la posibilidad de considerar los sistemas normativos indígenas en la elección de diputaciones locales.

A partir de lo expuesto, es por lo que emitimos el presente voto concurrente, puesto que, como lo señalamos al inicio, si bien es cierto que compartimos el sentido del fallo aprobado, no podemos acompañar las consideraciones que le dan sustento en los términos antes formulados.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.