

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO TLAXCALTECA DE ELECCIONES, POR EL QUE SE DA CUMPLIMIENTO A LA SENTENCIA EMITIDA POR EL TRIBUNAL ELECTORAL DE TLAXCALA, DICTADA DENTRO DEL EXPEDIENTE TET-JDC-22/2020.

ANTECEDENTES

1. El siete de abril de dos mil seis, a través del Decreto 76, se publicó en el Periódico Extraordinario Oficial del Gobierno del Estado, la Ley de Protección, Fomento y Desarrollo a la Cultura Indígena para el Estado de Tlaxcala, misma que el doce de diciembre de dos mil trece, se expidió el Decreto 222, el cual reformó y adicionó diversos artículos, referente a la protección a los Indígenas.
2. El catorce de agosto de dos mil uno, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto en materia de derechos indígenas, que buscó erradicar las prácticas discriminatorias con relación a la participación política de los miembros de estos grupos, con el objetivo de eliminar la brecha de desigualdad que guardan frente al resto de la población.
3. El veintidós de mayo de dos mil quince, se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos entre otros, la fracción III, del Apartado A, del artículo 2.
4. Que con fecha veintiocho de agosto de dos mil quince, fue publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala, el decreto 124, emitido por el Congreso del Estado de Tlaxcala, por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, en materia electoral, entre los que se encuentra el artículo 95 el cual da vida jurídica al Instituto Tlaxcalteca de Elecciones.
5. El seis de junio de dos mil diecinueve, se publicó en el Diario Oficial de la Federación reformas a los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de paridad entre géneros; con dichos cambios, México abandonó las cuotas de género y transitó hacia la paridad de género transversal.
6. Que con fecha diecisiete de agosto de dos mil veinte fue publicado en el Periódico Oficial Extraordinario del Gobierno del Estado el Decreto 209, emitido por el Congreso del Estado de Tlaxcala en el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley que Garantiza el Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley de Partidos Políticos, Código Penal, de la Ley Orgánica de la Institución del Ministerio Público y de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral, todas del Estado de Tlaxcala.
7. Que con fecha veintisiete de agosto de dos mil veinte fue publicado en el Periódico Oficial Extraordinario del Gobierno del Estado el Decreto 215, emitido por el Congreso del Estado de Tlaxcala en el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones

y Procedimientos Electorales, de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la Ley de Partidos Políticos, todas del Estado de Tlaxcala.

8. Con fecha diez de septiembre del año en curso, se recibió en la oficialía de partes, adscrita a la Secretaría Ejecutiva del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones el oficio TET-SA-ACT-257/2020, signado por el actuario del Tribunal Electoral de Tlaxcala, mediante el cual se notificó la sentencia dictada dentro del expediente de número TET-JDC-22/2020.

9. El Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, con fecha quince de octubre de dos mil veinte mediante Acuerdo ITE-CG 43/2020, aprobó el calendario electoral para el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021, para elegir Gubernatura, Diputaciones, Ayuntamientos y Presidencias de Comunidades y en el que se determina la fecha exacta de su inicio.

10. El veintitrés de octubre de dos mil veinte, el Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, aprobó el Acuerdo ITE-CG 45/2020 por el que se emite la convocatoria a elecciones ordinarias para el año dos mil veintiuno, en el Estado de Tlaxcala, para elegir Gubernatura, Diputaciones Locales, Integrantes de Ayuntamientos y titulares de las Presidencias de Comunidad.

11. El treinta de octubre de dos mil veinte, el Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, aprobó mediante el Acuerdo ITE-CG 47/2020, los lineamientos que deberán observar los partidos políticos, coaliciones, candidaturas comunes, así como candidaturas independientes para dar cumplimiento al Principio Constitucional de paridad de género en el Estado de Tlaxcala, en el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 y los extraordinarios que devengan de este;

CONSIDERANDO

I. Competencia. En atención al artículo 1 párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala, que; Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, aunado a lo anterior, el singular 20 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, prevé que el Instituto es el depositario de la autoridad electoral de carácter político administrativo dentro del régimen interior del Estado: es responsable del ejercicio de la función estatal de preparación, organización, desarrollo, vigilancia y validez de los procesos de elección para renovar los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado, los ayuntamientos y las presidencias de comunidad y de la salvaguarda del sistema de partidos políticos y de los derechos político electorales de la ciudadanía; así como de los procesos de consulta ciudadana, de acuerdo con lo que prescriben la Constitución Federal, la Local y las leyes aplicables.

Conforme a los artículos 41 Base V apartado C, numerales 10 y 11, 116 párrafo segundo, fracción IV inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 19, 51 fracciones I, II, VIII, LII y LIX de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, a través del Consejo General, es competente para vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral; aplicar las disposiciones generales, reglas, lineamientos, criterios, formatos y

cumplir con las funciones delegadas o de coadyuvancia que, en ejercicio de las facultades que le confiere la Constitución Federal y la ley, establezca el Instituto Nacional Electoral, además, garantizar el cumplimiento del principio de paridad de género, así como el respeto de los derechos políticos y electorales de los ciudadanos; aunado a lo anterior, dar cumplimiento a las sentencias que las autoridades jurisdiccionales emitan, en este caso, por el Tribunal Electoral de Tlaxcala, deben cumplirse forzosamente en atención al artículo 57 de la Ley de Medios de Impugnación en materia Electoral para el Estado de Tlaxcala, de lo contrario se transgrediría el derecho humano a la resolución de controversias jurisdiccionales en forma completa.

II. Organismo Público. Al respecto, los artículos 116 fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 95 párrafos primero y tercero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala; 2 y 19 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, establecen que el ejercicio de la función estatal electoral corresponde al Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, que es un organismo público, autónomo e independiente en su funcionamiento y decisiones, de carácter permanente, profesional en su desempeño y dotado de personalidad jurídica y este se rige por los principios de constitucionalidad, legalidad, certeza, autonomía, independencia, imparcialidad, equidad, objetividad, paridad, profesionalismo y máxima publicidad.

III. Cumplimiento. Con base en lo señalado, en el párrafo segundo del considerando I del presente Acuerdo, este Consejo General debe dar cumplimiento a la sentencia del Tribunal Electoral de Tlaxcala dictada en el Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales de la Ciudadanía, con número TET-JDC 022/2020, aprobada en sesión pública de fecha ocho de septiembre de dos mil veinte, y notificada a este Instituto el día diez de septiembre del año en curso, para lo cual debe atenderse tanto a la parte considerativa de la sentencia, como al apartado de sus efectos y puntos resolutivos, los cuales establecen lo siguiente:

“CUARTO. Estudio del caso.

(...)

6. Omisión por parte del ITE

(...)

166. En ese tenor, este Tribunal considera que el ITE cuenta con la facultad de implementar mecanismos con fines diversos, como puede ser integrar a un grupo social vulnerable en las distintas etapas de los procesos electorales locales, con la finalidad de potenciar su derecho de ser votado y así, buscar que compitan en igualdad de circunstancias que el resto de los actores políticos, quienes, en su mayoría cuentan con el respaldo de un instituto político, el cual, cuenta con recursos tanto económicos como materiales y humanos.

167. Por ello, se estima necesario ordenar a la referida autoridad administrativa electoral que, dentro del ámbito de sus atribuciones, realice los trabajos e investigación que considere necesaria a efecto de poder, en su momento, emitir una acción afirmativa en favor de la población indígena, a efecto de que, de ser procedente, tengan una participación real y efectiva durante todo el procedimiento de postulación y elección del cargo de diputaciones locales; la cual, deberá tener efectos para el próximo proceso electoral local 2020-2021.

(...)”

QUINTO. Efectos de la sentencia.

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

(...)

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

(...)

RESUELVE

(...)

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

Así las cosas, en dicha sentencia se ordenó a esta autoridad realizara un estudio correspondiente, para determinar por parte del Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, una acción afirmativa en favor de personas integrantes de las comunidades indígenas del Estado, a fin de fomentar la participación en la postulación de candidaturas a diputaciones locales.

En el mismo sentido, establece que el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, deberá allegarse de la información necesaria, ya sea a través de los propios integrantes de las comunidades indígenas, así como de fuentes objetivas de las que pueda recopilar información, incluidos los procedimientos que considere pertinentes para obtener datos relevantes, con el objeto de analizar y determinar las acciones afirmativas que puedan ser implementadas a la población indígena para el proceso de postulación y elecciones de diputaciones locales. Por lo anterior expone que los actos que realice este Instituto podrán ser:

- Dictámenes periciales
- Consultas con los habitantes de las comunidades indígenas
- Requerimientos de información a las autoridades locales y nacionales

Respecto de lo anterior, a través de este acuerdo se explicará cuáles fueron las acciones tendientes a obtener información que implementó esta autoridad, los resultados y la determinación tomada.

Es importante referir, que en el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021, se renovará entre otros cargos, las Diputaciones Locales, por ello, tal y como lo refiere la sentencia en cita, en este caso, esta autoridad debe determinar las acciones afirmativas que puedan ser implementadas a fin de fomentar la participación de las personas integrantes de las

comunidades indígenas de nuestro Estado, en la postulación de candidaturas a Diputaciones Locales.

IV. Análisis. En razón de metodología de análisis el presente considerando se dividirá para su estudio en cuatro apartados, conforme a lo siguiente:

1. MARCO JURÍDICO.

Resulta pertinente establecer lo que refiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

“Artículo 1.

(...)

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

(...)

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

Artículo 2. La Nación Mexicana es única e indivisible.

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

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas. Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

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

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

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

(...)

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de

*igualdad; así como a **acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México.** En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.*

(...)

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

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

(...)

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

Tal y como se observa de lo transcrito, la Constitución federal establece que son indígenas “aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”, en el mismo sentido, son comunidades integrantes de un pueblo indígena, “aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres”, y garantiza “que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar **y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México.”**

En seguida, el artículo 35 de la misma carta magna establece:

“Son derechos de la ciudadanía:

(...)

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

En consecuencia, se debe garantizar que tanto hombres como mujeres indígenas, puedan ser votados y accedan al cargo en condiciones de igualdad, por lo que sirve de sustento el criterio establecido por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la tercera circunscripción plurinominal con sede en Xalapa, Veracruz dictada en el SUP-REC-16/2014 que establece:

“La libre determinación y la libertad para determinar las reglas y prácticas que regulen la participación política en los sistemas normativos internos tiene límites en el respeto de los derechos humanos protegidos por la Constitución y los

tratados internacionales, como son los derechos de participación de las mujeres, adultos mayores o residentes de las agencias”

“Pues en el juicio referido: La actora impugna la declaratoria de validez de la elección de Concejales del Ayuntamiento de San Bartolo Coyotepec, Centro, llevada a cabo en el marco del sistema normativo interno, por no haber permitido la participación de las mujeres como candidatas”

En el mismo tenor, la **Tesis XLI/2014** de rubro: **SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. EN LAS CONVOCATORIAS A LAS ELECCIONES SE DEBE UTILIZAR LENGUAJE INCLUYENTE PARA PROPICIAR LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES.**, señala:

*“De la interpretación sistemática de los artículos 1º y 2º, párrafo cuarto, apartado A, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se sigue que los pueblos y las comunidades indígenas tienen derecho a la libre determinación y a la autonomía para elegir a sus representantes, conforme a sus sistemas normativos internos, siempre que los mismos sean conforme a la propia Constitución y no violen derechos fundamentales; por ello, las autoridades que organicen elecciones bajo ese sistema deben garantizar que **la participación de las mujeres se realice en condiciones de igualdad**, para lo cual es necesario verificar que en las convocatorias para la elección de sus autoridades se utilice lenguaje incluyente, que expresamente se dirija a las ciudadanas y a los ciudadanos, a fin de propiciar la participación de las mujeres en la vida política de sus comunidades.”*

De igual forma, existen Tratados Internacionales que buscan proteger los derechos de los pueblos indígenas, tales como el: Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por mencionar algunos.

En este tenor, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, refiere que los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y garantizar el respeto de su integridad que deberá incluir medidas, entre otras, que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás, miembros de la población. Aunado a lo anterior, refiere que los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación y lo más importante, es que las disposiciones de dicho Convenio se aplicarán sin discriminación a los hombres y mujeres de esos pueblos.

En el mismo tenor, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, reafirma que, *“en el ejercicio de sus derechos, los pueblos indígenas deben estar libres de toda forma de discriminación, por lo tanto, todos los derechos humanos reconocidos en el derecho internacional, y que los pueblos indígenas poseen derechos colectivos, son indispensables para su existencia, bienestar y desarrollo integral como pueblos,”* además reconoce que la *“Carta de las Naciones Unidas, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como la Declaración y el Programa de Acción de Viena afirman la importancia fundamental*

del derecho de todos los pueblos a la libre determinación, en virtud del cual éstos determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural”.

Dicho lo anterior, establece:

*“Artículo 1 Los indígenas tienen derecho, como pueblos o como individuos, **al disfrute pleno de todos los derechos humanos** y las libertades fundamentales reconocidos en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y las normas internacionales de derechos humanos.*

Artículo 2 Los pueblos y los individuos indígenas son libres e iguales a todos los demás pueblos y personas y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos, en particular la fundada en su origen o identidad indígenas

Artículo 3 Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

Artículo 4 Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas.

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

Artículo 13
(...)

*2. Los Estados adoptarán **medidas eficaces para asegurar la protección de ese derecho y también para asegurar que los pueblos indígenas puedan entender y hacerse entender en las actuaciones políticas,** jurídicas y administrativas, proporcionando para ello, cuando sea necesario, servicios de interpretación u otros medios adecuados.*
(...)

Artículo 38 Los Estados, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, adoptarán las medidas apropiadas, incluidas medidas legislativas, para alcanzar los fines de la presente Declaración.”

De lo transcrito, se puede observar que frente a los derechos de las personas indígenas, el Estado está obligado a adoptar las medidas eficaces para asegurar la protección de sus derechos, en el mismo tenor, entre ellas las medidas legislativas para alcanzar los fines de dicha Declaración, en consecuencia, al no existir aquella medida legislativa local que prevea la participación de los indígenas en la vida política, en la postulación obligatoria de los partidos políticos en los cargos que así se requiera, así como en el acceso material del poder, es que esta Autoridad, en observancia de los Tratados Internacionales debe garantizar dicho derecho para el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021.

Continuando con dicho análisis, resulta pertinente señalar que, en la tesis LII/20161 de rubro: “SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SE INTEGRA POR EL DERECHO INDÍGENA Y EL DERECHO FORMALMENTE LEGISLADO”, el máximo tribunal en la materia electoral determinó que, al reconocerse el derecho indígena, conformado por los distintos sistemas normativos de cada pueblo y comunidad, este se encuentra al mismo nivel que el derecho formalmente legislado, lo que implica una modificación sustancial del paradigma del sistema jurídico mexicano. Como se ha referido, los sistemas jurídicos indígenas son válidos e iguales a cualquier otro, así como sus autoridades y resoluciones, independientemente de que coincidan o no con las autoridades y el conjunto de las resoluciones del sistema jurídico oficial. En este sentido, el Estado reconoce y garantiza el derecho de las comunidades indígenas para llevar a cabo las elecciones de los integrantes de los órganos de autoridad municipal conforme a sus usos y costumbres; no obstante, tal derecho no es ilimitado ni absoluto ya que su ejercicio debe de estar invariablemente regido por las normas y los principios establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados Internacionales sobre de derechos fundamentales suscritos por el Estado mexicano.

Ahora bien, la Convención Americana sobre Derechos Humanos refiere:

“Artículo 23 Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

*b) **de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas**, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y*

*c) **de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.***

(...)

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

(...)

Artículo 24. Igualdad ante la Ley

Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.”

De lo anteriormente expuesto, la norma en sentido general, expresa que toda la ciudadanía, debe gozar del derecho a votar y ser votada, por lo tanto a ser iguales ante la ley, tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley.

Por su parte, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, en su artículo 1 numeral 4, señala que las acciones afirmativas adoptadas son, con el fin exclusivo de asegurar el adecuado progreso de ciertos grupos raciales o étnicos o de ciertas personas que requieran protección que pueda ser necesaria con objeto de garantizarles, en condiciones de igualdad, el disfrute o ejercicio de los derechos humanos y de las libertades fundamentales,- como lo son, los derechos político-electorales-. No se considerarán como medidas de discriminación.

¹ Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 134 y 135.

En concordancia con lo anterior, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha sentado las bases respecto de la participación política de comunidades indígenas, tal y como lo establece la Jurisprudencia 43/2014 de rubro: **ACCIONES AFIRMATIVAS. TIENEN SUSTENTO EN EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE IGUALDAD MATERIAL.**, misma que refiere:

*“De la interpretación de los artículos 1º, párrafos primero y último, y 4º, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, párrafo primero, y 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se concluye que dichos preceptos **establecen el principio de igualdad en su dimensión material** como un elemento fundamental de todo Estado Democrático de Derecho, el cual toma en cuenta condiciones sociales que resulten discriminatorias en perjuicio de ciertos grupos y sus integrantes, tales como mujeres, **indígenas**, discapacitados, entre otros, y justifica el establecimiento de medidas para revertir esa situación de desigualdad, conocidas como acciones afirmativas, siempre que se trate de medidas objetivas y razonables. **Por tanto, se concluye que las acciones afirmativas establecidas en favor de tales grupos sociales tienen sustento constitucional y convencional en el principio de igualdad material.**”*

En el mismo tenor, una vez que se ha logrado garantizar los derechos humanos, se debe buscar la progresividad y estos no pueden ser regresivos, dicho lo anterior el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se ha pronunciado al respecto a través de la tesis 2019325 de rubro: **PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO**, al señalar:

*“El principio de progresividad que rige en materia de los derechos humanos implica tanto gradualidad como progreso. La gradualidad se refiere a que, generalmente, **la efectividad de los derechos humanos no se logra de manera inmediata, sino que conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos.** Por su parte, el progreso implica que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar. En tal sentido, el principio de progresividad de los derechos humanos se relaciona no sólo con la prohibición de regresividad del disfrute de los derechos fundamentales, sino también **con la obligación positiva de promoverlos de manera progresiva y gradual**, pues como lo señaló el Constituyente Permanente, el Estado Mexicano tiene el mandato constitucional de realizar todos los cambios y transformaciones necesarias en la estructura económica, social, política y cultural del país, **de manera que se garantice que todas las personas puedan disfrutar de sus derechos humanos.** Por tanto, **el principio aludido exige a todas las autoridades del Estado Mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementar el grado de tutela en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos** y también les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que sin plena justificación constitucional disminuyan el nivel de la protección a los derechos humanos de quienes se someten al orden jurídico del Estado mexicano.”*

Dicho lo anterior, es que el Tribunal Electoral Local en la sentencia, -razón del presente acuerdo- expresó en el considerando CUARTO, respecto de este Instituto lo siguiente:

“167. Por ello, se estima necesario ordenar a la referida autoridad administrativa electoral que, dentro del ámbito de sus atribuciones, realice los

trabajos e investigación que considere necesaria a efecto de poder, en su momento, emitir una acción afirmativa en favor de la población indígena, a efecto de que, de ser procedente, tengan una participación real y efectiva durante todo el procedimiento de postulación y elección del cargo de diputaciones locales; la cual, deberá tener efectos para el próximo proceso electoral local 2020-2021.”

En relación a lo anterior, la normativa local también ha establecido en diversas leyes el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas, sin embargo, para el caso que nos ocupa mencionaremos las siguientes:

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, reconoce:

“Artículo 1.- El Estado de Tlaxcala es parte integrante de los Estados Unidos Mexicanos, es Libre y Soberano en lo concerniente a su régimen interior.

Tiene el Estado de Tlaxcala una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos náhuatl y otomí, por lo que se reconocen los pueblos y comunidades indígenas y se les garantiza el derecho a preservar su forma de vida y elevar el bienestar social de sus integrantes. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, cultura, religión, educación bilingüe, usos, costumbres, tradiciones, prácticas democráticas, patrimonio étnico, artesanal y formas específicas de organización social y se garantiza a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado.”

Artículo 3.- En el Estado de Tlaxcala, por cuanto a su régimen interior:

(...)

IX. Usos y costumbres.

Artículo 16.- La interpretación de los derechos humanos a que hace alusión esta Constitución se hará de conformidad con los siguientes principios:

(...)

e) Se deberá optar en la interpretación por el sentido más favorable a la persona y atendiendo a su progresividad”

Artículo 19.- Son derechos Humanos, los que en forma enunciativa y no limitativa se enlistan:

III. A trato igualitario sin distinción de personas por razón de raza, sexo, edad, religión, ideología, filiación, preferencia sexual, pertenencia a minorías o lugar de nacimiento;”

“Artículo 54.- Son facultades del Congreso:

“ (...)

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad, con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con los Tratados Internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas en la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, en consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la Ley.”

(...)

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

Es importante lo anterior, toda vez que como se observa en la Constitución Local, se reconoce la composición pluricultural, integrada por los pueblos y comunidades indígenas, además de que no pasa desapercibido por esta autoridad administrativa electoral, que la facultad de legislar sobre la cultura indígena, le corresponde al Congreso del Estado, dicho lo anterior, es que tal y como se ha establecido en párrafos anteriores, la facultad que se le ha dotado a esta autoridad es como consecuencia de la falta de norma aplicable a la garantía de los derechos político-electorales de los grupos y comunidades indígenas en el Estado de Tlaxcala.

Continuando con dicho estudio, la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, refiere que los fines del Instituto son, en lo que importa, lo siguiente:

“Artículo 24.

(...)

*X. Promover la cultura política de respeto y **promoción de los derechos político – electorales de las personas que se encuentren en una condición de vulnerabilidad y de discriminación histórica, social, política o cultural, derivada de razones de género; preferencias sexuales o religiosas; origen étnico o particularidades lingüísticas;** o de sus circunstancias físico-motrices o de inteligencia diferenciada, y que, en consecuencia, sean expuestas o exhibidas públicamente a la estigmatización, la denigración, la degradación, el acoso, la intimidación, el uso de estereotipos y la exclusión intencional de las oportunidades propias de la ciudadanía.”*

No obstante, lo anterior, a pesar de encontrarse sus derechos establecidos en Tratados Internacionales, en la Constitución Federal y una extensa gama de normativa general y local, aún no se ha logrado la materialización de sus derechos político-electorales, por lo tanto, es que, esta autoridad debe prever acciones afirmativas, que garanticen ser postulados en los distritos que cuenten con población indígena y en consecuencia tengan la posibilidad de acceder al cargo.

Ahora bien, no pasa desapercibido para este Consejo General, los lineamientos que sobre acciones afirmativas para garantizar la representación indígena, adoptó el Instituto Nacional Electoral para el Proceso Electoral de 2017-2018, a través de la Resolución INE/CG508/2017, en efecto, dichos lineamientos estaban dirigidos para que los partidos políticos implementaran acciones respecto a mujeres y comunidades indígenas que tradicionalmente se encuentran en una situación de vulnerabilidad, desventaja y/o discriminación, para gozar y ejercer efectivamente sus derechos políticos, dicho lo anterior, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a través de su Sala Superior, en la sentencia SUP-RAP-726/2017 y acumulados, se pronunció al respecto:

“3. El Instituto (Nacional Electoral), como autoridad del Estado mexicano, está obligado por la Norma Suprema y diversos instrumentos internacionales, a tomar todas las medidas necesarias para concretizar en los procesos electorales, el principio de paridad de género y las acciones afirmativas en materia indígena, de modo que las mujeres y los ciudadanos que se adscriban como parte de un pueblo originario, puedan acceder en

igualdad de condiciones de los hombres y de quienes no tienen esa última calidad, a los cargos de elección popular, lo que incluye, desde luego, la emisión de criterios o lineamientos que los regulen”

4 De conformidad con el artículo 2° constitucional y 2° del Convenio 169 de la OIT, el INE como órgano constitucional del Estado mexicano, debe implementar las medidas necesarias, en el ámbito de sus facultades, dentro de las cuales se encuentra la adopción de acciones afirmativas mediante la emisión del acuerdo controvertido, para garantizar el reconocimiento pluricultural del mismo, facilitando con ello que los ciudadanos que pertenecen a los pueblos y comunidades indígenas, sean tomados en cuenta y postulados como candidatos a diputados federales y senadores de la república, en aquellos distritos determinados por el propio Instituto

*5. En términos del Artículo Segundo Transitorio de la reforma constitucional de dos mil catorce, se estableció que sería el legislador secundario el que, al expedir la Ley General Electoral, sentaría las bases y reglas para materializar el principio de paridad de género en la postulación de candidatos a legisladores federales y locales, **lo cual proyecta la existencia de una cláusula habilitante de eficacia diferida a la legislación secundaria***

(...)

8 Como garante de que los institutos políticos cumplan con el citado principio, el legislador democrático facultó expresamente al Consejo General del INE, para emitir los reglamentos y acuerdos que para la debida regulación de los procesos internos de selección de candidatos a cargos de elección popular y las precampañas, con lo cual, es inconcuso que le fue conferida la atribución para emitir acuerdos generales a través de los cuales se normen a detalle y pormenorizadamente, entre otras cuestiones, las reglas de paridad de género y las acciones afirmativas en materia indígena, que deben seguir los partidos políticos al momento de conformar sus listas y fórmulas para la postulación de candidatos

9 El INE y los Ople de las entidades federativas, en el ámbito de sus competencias, tendrán facultades para rechazar el registro del número de candidaturas de un género que exceda la paridad, en su calidad de garantes de la concretización de dicho principio.

Ahora bien, respecto a la acción afirmativa, el Instituto Nacional Electoral considero lo siguiente:

*“Por ello, se propone que los Partidos Políticos Nacionales **postulen a personas que se autoadscriban como indígenas en doce de los Distritos federales que cuenten con 40% o más de población indígena.** Esta medida constituye una acción afirmativa en tanto brinda preferencia a las personas indígenas partiendo del nivel de subrepresentación existente y con el fin, constitucionalmente legítimo, de dar cumplimiento al artículo 2, segundo párrafo y apartado B de la Constitución Federal, y así conseguir una representación equilibrada de los diferentes colectivos que integran nuestro país y cuyo fin último consiste en alcanzar la igualdad real, reconociendo las desventajas históricas de la población indígena.*

(...) Esta medida constituye una acción afirmativa en tanto brinda preferencia a las personas indígenas partiendo del nivel de subrepresentación existente y con el fin, constitucionalmente legítimo, de dar cumplimiento al artículo 2, segundo párrafo y apartado B, de la Constitución Federal, que señalan que México es una Nación pluricultural, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas y que todas las autoridades, para promover la igualdad de oportunidades de las personas indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, deben

determinar las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de las persona indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades (...)”

En este tenor, resulta importante resaltar, que respecto de la concentración poblacional, la Sala Superior, establece que dichos parámetros son objetivos, ya que se encuentra una concentración esencial, por lo menos del 40% de población indígena, establecida por el Instituto Nacional Electoral, que garantice una participación en igualdad de condiciones respecto de los ciudadanos mexicanos.

De lo anterior, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, expreso en la sentencia lo siguiente:

*“...las medidas implementadas por el Instituto Nacional Electoral, constituyen una acción compensatoria que tiene como propósito revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan las comunidades indígenas, y que, este tipo de acciones se caracterizan por implementarse de manera gradual, temporal y progresiva, lo cierto es que **el Instituto Nacional Electoral debió considerar conforme al criterio objetivo de población indígena que es la base de la emisión de la acción afirmativa controvertida, y a fin de optimizar dicha medida, que son trece los distritos en donde se concentra el mayor número de población que corresponde a ese grupo social del Estado mexicano;** y que por tanto, en ellos, deben ser postulados por los partidos políticos y coaliciones, únicamente, candidatos que tengan la condición de indígenas, porque con ello se garantiza que, efectivamente dichos ciudadanos sean electos, **sin dejar al libre arbitrio de tales institutos, escoger aleatoriamente los distritos en los que los postularán.***
(...)”

Ahora bien, respecto al parámetro utilizado para modificar de doce a trece los distritos federales, en que los partidos políticos nacionales tenían que postular indígenas, concluyo con lo siguiente:

“...la causa eficiente para determinar que la medida se aplique en 13 distritos y no en los 28, reside en un parámetro objetivo, consistente en la concentración de la población indígena que en los mismos reside. Efectivamente, aun cuando los 28 distritos son identificados por la responsable como “indígenas”, lo cierto es que en 10 de ellos existe un porcentaje mayor de población que no se autoadscribe con tal carácter, en 3 más, un porcentaje casi proporcional entre quienes sí lo hacen y no; y en otros 2, la población indígena es menor al 60% referido, de ahí que no se actualiza el supuesto fáctico de concentración de población predominantemente indígena que justifique la implementación de la medida en la totalidad de los 28 distritos, sino tan solo en 13.”

En el mismo tenor, en noviembre del presente año, el Instituto Nacional Electoral, aprobó las acciones afirmativas que tendrán que observar los partidos políticos para el Proceso Electoral Federal 2020-2021, sin embargo, esta autoridad no realiza el estudio correspondiente, toda vez que se encuentran impugnados por los partidos políticos y hasta este momento no existe sentencia por el Tribunal electoral del Poder Judicial de la Federación, en este sentido, se desconoce si los mismos se confirmarán, modificarán revocarán por dicha autoridad jurisdiccional.

2. ESTUDIO ORDENADO POR EL TRIBUNAL LOCAL.

Se debe analizar algunas consideraciones que realizó el Tribunal Electoral Local, respecto de los actos que esta autoridad pudo utilizar para llevar a cabo el estudio correspondiente:

- Dictámenes periciales.

En cuanto hace a los **dictámenes periciales**, se puede deducir que los mismos pueden ser históricos o antropológicos, y sirven para determinar que comunidades tienen antecedentes indígenas; en este tenor, sirve de referencia la Tesis XXVI/2018, de rubro:

“DICTAMEN ANTROPOLÓGICO. ES UNA FACULTAD QUE PUEDE SER ACORDADA PREFERENTEMENTE MEDIANTE ACTUACIÓN COLEGIADA DEL ÓRGANO JUDICIAL.- De la interpretación sistemática de lo establecido en los artículos 2º, 17, párrafo segundo y 99, párrafos primero y cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en relación con el artículo 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 21 de Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se desprende que las autoridades jurisdiccionales electorales se encuentran facultadas para ordenar las diligencias para mejor proveer que consideren necesarias para resolver los asuntos de su competencia. En ese sentido, tratándose de comunidades indígenas la primera fuente de información para saber la estructura de cargos de un colectivo indígena deben ser, precisamente, las autoridades de la comunidad. Sin embargo, cuando la cuestión sea dilucidar quiénes son las autoridades reconocidas por la comunidad es posible solicitar un dictamen antropológico. Su realización es una facultad **que puede ser acordada preferentemente mediante actuación colegiada de sus integrantes**, por las siguientes razones: 1. Puede implicar una modificación trascendental en el procedimiento; 2. Las preguntas planteadas pueden tener un peso preponderante para el fondo del asunto; 3. **Las actuaciones que involucran a comunidades indígenas requieren una interpretación procesal especial y una flexibilización de las normas procesales**; y 4. Tiene por objeto generar una perspectiva intercultural para el órgano colegiado. La solicitud, desahogo y valoración de pruebas es un proceso integral en el que cada paso adquiere una importancia particular pues a partir de tal material probatorio se podrá verificar el efectivo seguimiento del sistema normativo interno que puede ser determinante en el fondo del asunto. El acto proactivo de solicitar medidas para mejor proveer y la posterior obligación de juzgar con una perspectiva pluricultural, implica una labor que puede ser determinante en las decisiones de la vida comunitaria.”

En este sentido, es importante mencionar, que a pesar de que el tema es de gran relevancia a nivel local y nacional, y que la Constitución local, reconoce que el Estado está compuesto por una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos náhuatl y otomí, por lo que se reconocen los pueblos y comunidades indígenas, y esta autoridad concuerda con que debe realizarse los dictámenes que sean necesarios para poder contener dicha información de forma exhaustiva y minuciosa, también lo es que, a consideración de este Consejo General, coincidimos que dicha información debido a su complejidad, no la obtendríamos de forma instantánea y rápida, aunado a que debido al contexto de pandemia en la que nos encontramos, y que más adelante se explica a mayor detalle-, resulta imposible su elaboración.

- Consultas con los habitantes de las comunidades indígenas.

Resulta importante mencionar que en el estudio realizado por esta autoridad, se contextualizaron las diferencias entre el Sistema Normativo Indígena y el Sistema de partidos,

por lo que aparte de encontrarse en el anexo para mayor comprensión, lo antes citado tiene sustento en la **Tesis XII/2013**, de rubro:

“USOS Y COSTUMBRES. REQUISITOS DE VALIDEZ DE LAS CONSULTAS EN COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS, PARA CELEBRAR ELECCIONES.- De la interpretación del artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, se advierte que los integrantes de las comunidades indígenas tienen derecho a elegir sus autoridades de conformidad con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales y a ser consultados para determinar si la mayoría opta por continuar con el sistema tradicional o por una nueva modalidad para celebrar elecciones. En ese contexto, para su validez, la consulta, además de observar los principios establecidos en dicho Convenio, como en la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, debe cumplir con los siguientes requisitos: 1. Debe realizarse con carácter previo a la adopción de la modalidad susceptible de afectar los derechos de los indígenas, lo que implica que deben ser involucrados, lo antes posible en el proceso de decisión; 2. No se debe agotar con la mera información, lo que significa proporcionarles los datos para que participen de forma genuina y objetiva en la construcción de la misma; 3. Debe ser libre, sin injerencias externas, coercitivas, intimidatorias o de manipulación; 4. Debe ser de buena fe, dentro de un proceso que genere confianza entre las partes, basada en principios de confianza y respeto mutuos, con el objeto de alcanzar el consenso; y, 5. Debe ser adecuada y a través de las instituciones representativas indígenas, esto es, que el procedimiento realizado sea apropiado para todas las partes involucradas, tomando en cuenta los métodos tradicionales del pueblo o la comunidad para la toma de decisiones y, sistemática y transparente, lo que se traduce en la determinación de los criterios que se utilizarán para establecer la representatividad, forma de participación y metodología.”

Así las cosas, es que respecto de la **consulta a los habitantes de las comunidades indígenas**, resulta pertinente conocer, en un primer momento, que comunidades se consideran indígenas o bien, cuál de ellas –que componen el Estado de Tlaxcala, cuenta con población indígena, y la segunda es conocer la opinión de este grupo de personas, a través de la consulta, dicho lo anterior, sirve de sustento la **Tesis LXXXVII/2015**, de rubro: **CONSULTA PREVIA A COMUNIDADES INDÍGENAS. REQUISITOS DE VALIDEZ DE LA REALIZADA POR AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL, CUANDO EMITA ACTOS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR SUS DERECHOS.--**

*“De la interpretación de los artículos 1° y 2° Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el numeral 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, se advierte que la Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos. En ese sentido, la consulta que formule la autoridad administrativa de cualquier orden de gobierno a la comunidad interesada, a través de sus instituciones representativas, **cuando se prevean medidas administrativas susceptibles de afectarles directamente, debe cumplir con los siguientes requisitos:** 1. Debe realizarse previamente a la adopción de la modalidad susceptible de afectar los derechos de los indígenas, lo que implica que los integrantes del pueblo interesado sean involucrados, lo*

antes posible en el proceso de decisión; 2. Proporcionarles los datos para que participen de forma genuina y objetiva en la toma de decisión; 3. **La forma de consultar a la ciudadanía debe quedar asegurada, esto es, debe existir constancia de que la comunidad estuvo suficientemente informada de la consulta a realizar;** 4. Debe ser libre, sin injerencias externas, coercitivas, intimidatorias o de manipulación; 5. Debe ser de buena fe, dentro de un proceso que genere confianza entre los integrantes de la comunidad, basada en principios de confianza y respeto mutuos, con el objeto de alcanzar el consenso; y, 6. Debe ser adecuada y a través de las instituciones representativas indígenas, esto es, que el procedimiento realizado sea apropiado para todas las partes involucradas, tomando en cuenta los métodos tradicionales del pueblo o la comunidad para la toma de decisiones; y sistemática y transparente, lo que se traduce en la determinación de los criterios que se utilizarán para establecer la representatividad, forma de participación y metodología, **para efecto de generar la menor afectación posible a sus usos y costumbres; sin que el resultado de la consulta tenga efectos vinculantes.**”

Resulta pertinente señalar, que el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, estableció en su artículo 6 lo siguiente:

- “
1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, **los gobiernos deberán:**
 - a) **consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas,** cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;
 - b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;
 2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y **de una manera apropiada a las circunstancias,** con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.”

Coincidente con lo anterior, el Tribunal Electoral Local, en la sentencia expresó, respecto de este Instituto lo siguiente:

“166. (...) cuenta con la facultad de implementar mecanismos con fines diversos, como puede ser integrar a un grupo social vulnerable en las distintas etapas de los procesos electorales locales, con la finalidad de potenciar su derecho de ser votado y así, buscar que compitan en igualdad de circunstancias que el resto de los actores políticos, quienes, en su mayoría cuentan con el respaldo de un instituto político, el cual, cuenta con recursos tanto económicos como materiales y humanos.”

No debe pasar inadvertido que, el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones tiene entre sus fines el “Difundir, planear, desarrollar y realizar los procesos de consulta ciudadana de acuerdo con lo que prescriben la Constitución Local y las leyes aplicables.”, conforme lo cita la fracción IX del artículo 24 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de

Tlaxcala, entonces dicho procedimiento se encuentra pormenorizado en la Ley de Consulta Ciudadana para el Estado de Tlaxcala.

No obstante lo anterior, derivado a la pandemia que existe en nuestro País, provocada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), y que desde marzo del presente año, hasta la actualidad se vive, el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, a través de los acuerdos ITE-CG 16/2020, ITE-CG 17/2020, e ITE-CG 23/2020 modificó, amplió y actualizó las medidas aprobadas a fin de implementar las medidas para adaptarse a las circunstancias que puedan presentarse en el Estado de Tlaxcala, con base en una actuación informada y responsable que le permita prevenir el contagio y propagación del virus, cumpliendo con las medidas que dictan las autoridades sanitarias del país y el gobierno del Estado.

De tal manera, es que la realización de una consulta a las comunidades que integran el Estado para conocer si se auto adscriben como indígenas, en cuales y que porcentaje, imposibilitó a esta autoridad a realizarla como deseaba, toda vez que para la reapertura de las actividades sociales, educativas y económicas, existe un sistema de semáforo por regiones para evaluar semanalmente el riesgo epidemiológico relacionado con la reapertura de actividades en cada entidad federativa y se establecen acciones extraordinarias. Derivado de lo anterior, en el Estado de Tlaxcala, aun no se transita con semáforo verde, por lo que esta autoridad electoral administrativa, optó por salvaguardar la salud de los diversos grupos y comunidades indígenas, así como del personal que labora en esta Institución a fin de no ser parte en la propagación de este virus.

Lo anterior, ha sido estudio del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por conducto de la Sala Regional Xalapa, al resolver el expediente SX-JRC-0007-2020, que en lo que interesa, es lo siguiente:

*“109. Se consideran infundados e inoperantes los agravios expuestos por el partido actor, porque en el caso se encuentra debidamente fundada y motivada la acción afirmativa dirigida a incluir a las personas jóvenes en el estado de Tabasco, y porque resulta conforme a derecho implementar una acción afirmativa en favor de las personas integrantes de pueblos y comunidades indígenas de dicha entidad federativa, sin desahogar la consulta previa e informada, por las circunstancias extraordinarias en las que se prepararon y aprobaron los Lineamientos para el registro de candidaturas del IEPCT, tales como la pandemia generada por el Covid-19, así como en atención al contenido la medida correspondiente.
(...)”*

188. Sin embargo, se advierte que el partido actor controvierte también la confirmación de la oportunidad de determinar una acción afirmativa relacionada con el ejercicio de derechos de personas con adscripción indígena, sin realizar una consulta previa e informada; lo cual resulta formalmente atendible, por la legitimación especial de los partidos políticos para defender intereses difusos, como en el caso, del respeto a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, por lo que se procede a su estudio.

189. Como se indicó al exponer las razones de la responsable, en la sentencia controvertida se confirmó la determinación del Instituto local de adoptar medidas afirmativas en favor de pueblos y comunidades indígenas de Tabasco, por tres razones:

- *Que la acción afirmativa no causaba un impacto significativo en la vida o entorno de los pueblos y comunidades indígenas*
 - *Que había sido imposible preparar y realizar una consulta antes de aprobar los lineamientos, con motivo de las condiciones de la pandemia generada por el virus Covid-19.*
 - *Que las acciones afirmativas se habían aprobado con la oportunidad suficiente para ser implementadas por los partidos políticos y generar certeza su militancia y en el electorado “*
- Requerimientos de información a las autoridades locales y nacionales.

Resulta pertinente establecer, que la fuente de la información obtenida por el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones consta de lo siguiente:

1. La encuesta intercensal 2015 y Panorama sociodemográfico de Tlaxcala 2015 ambas realizadas y publicadas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía (INEGI);
2. Sistema Estatal de Promoción del Empleo y Desarrollo Comunitario (SEPUEDE), a través de la Dirección de Desarrollo Comunitario y Pueblos Indígenas;
3. Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (INPI) e
4. Información proporcionada por los sesenta Ayuntamientos que conforman el Estado,

En este tenor, la primera fuente de información, que consistió en la encuesta intercensal de 2015, establece que la población total en el Estado de Tlaxcala es de 1,272,847 (un millón, doscientos setenta y dos mil, ochocientos cuarenta y siete) ciudadanos, de esta cifra, menciona que 321,310 (trescientos veintiún mil, trescientos diez personas), se auto adscriben como indígena, lo que da como resultado que el 25.24% por ciento se consideran indígenas.

Con base en los datos obtenidos resulta pertinente analizar las cifras resultantes para poder proponer la acción afirmativa que atienda las necesidades que tiene esta población.

A continuación se muestra la información contenida en los tabulados de la encuesta intercensal 2015 generada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, la cual presenta de manera clara la población total del Estado y la población que se auto adscribe como indígena en 18 municipios, estos datos se complementan con los datos obtenidos del documento denominado Panorama sociodemográfico de Tlaxcala, mismo que toma como base los datos de la misma encuesta y nos proporciona la información de 12 municipios más, dando un total de 30 municipios, que corresponden el 50% del total del Estado; ambos documentos nos dan como resultado las cifras que se presentan en las tablas referidas en el en el anexo único del presente Acuerdo.

Respecto de la población indígena en los municipios que integran los Distritos Electorales, debemos señalar que el estudio que se realizó, refiere que, en la misma página de INEGI, establece información de la encuesta intercensal 2015 desglosada por persona, misma que contiene datos de los sesenta municipios, pero al analizar y procesar sus datos se observa una diferencia con respecto a la información citada en el párrafo anterior de 1.16 % con respecto a la población indígena, ya que en este documento corresponde al 26.4%, de población que se auto determina a este sector poblacional, de tal forma que estos datos nos brindan un panorama de la totalidad de los municipios, pudiendo, así integrarlos a sus respectivos distritos electorales locales y de esta forma podemos proporcionar un escenario

más amplio y completo, de todos los distritos, que cuentan con población indígena, para mayor comprensión los datos se reflejan en la siguiente tabla:

DISTRITO ELECTORAL LOCAL	CABECERA	% POBLACIÓN INDÍGENA
1	Calpulalpan	17.66
2	Tlaxcal de Morelos	17.54
3	Xaloztoc	32.9
4	Apizaco	14.46
5	Yauhquemehcan	22.24
6	Ixtacuixtla de Mariano Matamoros	11.57
7	Tlaxcala	15.27
8	Contla de Juan Cuamatzi	39.36
9	Chiautempan	30.23
10	Huamantla	44.54
11	Huamantla	13.49
12	Teolocholco	35.88
13	Zacatelco	22.07
14	Nativitas	19.07
15	Vicente Guerrero	53.33

Por consiguiente, si atendemos el parámetro de que el 25% de la población en el Estado de Tlaxcala se auto adscribe como indígena, según los datos obtenidos por el INEGI, es importante destacar, que tal y como se observa en la tabla anterior, la misma establece que los distritos en los que se cuenta con el 25% o más de indígenas, son: **distrito 3** con 32.9 %, **distrito 8** con 39.36%, **distrito 9** con 30.23%, **distrito 10** con 44.54%, **distrito 12** con 35.88% y por último el **distrito 15** con 53.33%.

Por lo que esta autoridad a fin de garantizar los derechos político-electorales a este sector de la población, que se encuentran subrepresentados ante el Congreso del Estado, es que establece una acción afirmativa, misma que se explicará más adelante, en el apartado acciones afirmativas, sin embargo, resulta importante mencionar que atendiendo al 25% de la población indígena, se optimiza y maximiza los derechos político-electorales de los indígenas.

Por lo antes manifestado, es que esta autoridad demuestra el trabajo realizado para dar cumplimiento a la sentencia que nos ocupa, al permitirnos allegarnos de información oficial, basta y suficiente, para reunir los requisitos mínimos que se señalan en la misma. Dicho lo anterior, es que el estudio que forma parte del presente acuerdo, -y que se anexa al mismo-, establece de forma más específica los trabajos realizados, así como observaciones a la información obtenida, a fin de que pueda ser consultada para mayor precisión.

Asimismo, se anexa al presente Acuerdo el Catálogo de Comunidades Indígenas del estado de Tlaxcala, elaborado por el Instituto Nacional de Pueblos Indígenas, y que servirá de forma enunciativa, más no limitativa para los partidos políticos, coaliciones y candidaturas comunes.

3. ACCIONES AFIRMATIVAS EN FAVOR DE PERSONAS INDÍGENAS.

Tal y como lo expresa la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, es un hecho de que los pueblos indígenas han sufrido injusticias históricas, por ello, es que se les ha impedido ejercer, en particular, su derecho al desarrollo de conformidad con sus propias necesidades e intereses, además reconoce la urgente necesidad de respetar y promover los derechos de los pueblos indígenas afirmados en tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos con los Estados.

Por ello, el Protocolo para defensoras y defensores de los Derechos Político-Electorales de los pueblos y comunidades Indígenas editado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es claro al expresar que toda autoridad que realice estudios relacionados con los derechos electorales de los indígenas, debe realizarlo con una perspectiva intercultural, que entre otras cosas menciona: la *“necesidad de adoptar medidas especiales necesarias para reducir o eliminar las condiciones que llevan a la discriminación”*, por ello, es que dentro del mismo protocolo establece seis elementos como los principios que se deben seguir en los caso relacionados con la protección de los derechos de las personas indígenas, mismos que son: 1. Igualdad y no discriminación, 2. Auto identificación, 3. Maximización de la autonomía, 4. Acceso a la justicia considerando las especificidades culturales, 5. Protección especial a sus territorios y recursos naturales y 6. Participación, consulta y consentimiento frente a cualquier acción que los afecte. En consecuencia, esta autoridad observo dichos principios como orientadores para la protección de los derechos político-electorales de los indígenas, para establecer las acciones afirmativas que más adelante se detallaran.

Así las cosas, resulta aplicable la Tesis XLI/2015 de Rubro: **TESIS XLI/2015 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA INDÍGENA. ES OBLIGACIÓN DEL ESTADO Y DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS PROMOVERLA.-**

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

En observancia de lo anterior y para poder establecer la acción afirmativa, resulta pertinente mencionar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 1,

prescribe que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esa Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la Norma Fundamental establece; asimismo, indica que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Respecto a la progresividad, esta autoridad considera importante recalcar lo siguiente:

Tal y como lo establece la Tesis 2010361 de rubro: **PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO;** *la gradualidad se refiere a que, generalmente, la efectividad de los derechos humanos no se logra de manera inmediata, sino que conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos. Por tanto, el principio aludido exige a todas las autoridades del Estado Mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementar el grado de tutela en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos y también les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que sin plena justificación constitucional disminuyan el nivel de la protección a los derechos humanos de quienes se someten al orden jurídico del Estado mexicano.”*

En el mismo tenor, la tesis 2015305 de rubro: **PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS,** refiere: *Dicho principio, ordena ampliar el alcance y la protección de los derechos humanos en la mayor medida posible hasta lograr su plena efectividad, de acuerdo con las circunstancias fácticas y jurídicas. del carácter formal de las autoridades respectivas, ya sean legislativas, administrativas Es posible diseccionar este principio en varias exigencias de carácter tanto positivo como negativo, dirigidas a los creadores de las normas jurídicas y a sus aplicadores, con independencia o judiciales. En sentido positivo, del principio de progresividad derivan para el legislador (sea formal o material) la obligación de ampliar el alcance y la tutela de los derechos humanos; y las tesis 2019325, establece el rubro: 35/2019 (10a.)PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO. Y la TESIS XXIV/2018, ACCIONES AFIRMATIVAS INDÍGENAS. A TRAVÉS DE UN TRATO DIFERENCIADO JUSTIFICADO ASEGURAN QUE LA POBLACIÓN INDÍGENA ACCEDA A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR., ... se advierte que las acciones afirmativas, como acción positiva, tienen un grado de permisibilidad justificada de trato diferenciado que permite que integrantes de grupos en situación de vulnerabilidad o culturalmente diversos, gocen de las mismas oportunidades que el resto de la población.”*

En el mismo tenor, y en atención al caso que nos ocupa, es importante referir lo que establece la Tesis XXXVII/2011, de rubro: **COMUNIDADES INDÍGENAS. ANTE LA AUSENCIA DE REGULACIÓN LEGAL DE SUS DERECHOS, DEBE APLICARSE LO DISPUESTO EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES.-**

“De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 1º y 2º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, apartado 1, del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos; 1, apartado 1, del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 5, apartado b),

6 y 8, apartado 2, del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; 4, 5, y 20, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, se advierte que el derecho fundamental al autogobierno, es una manifestación de la libre determinación de los pueblos indígenas, razón por la cual toda autoridad del Estado mexicano tiene la obligación de respetarlo, protegerlo, garantizarlo y promoverlo. Por tanto, ante la ausencia de regulación legal del derecho de autodeterminación, las autoridades deben acudir a los criterios rectores de interpretación y aplicación en materia de derechos humanos, así como los principios y valores reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales que los regulan, a fin de remover los obstáculos existentes y establecer las vías para garantizar su ejercicio en la práctica.”

Dicho lo anterior, es necesario señalar que el Tribunal Electoral de Tlaxcala, determinó que no existe una omisión legislativa absoluta pero si relativa, dado que, el contexto normativo del Estado de Tlaxcala, advierte que se reconoce el derecho de las personas que ostentan con la calidad de indígenas, de acceder a los cargos públicos representativos en condiciones de igualdad sustantiva, sin embargo, **la normatividad no garantiza el ejercicio pleno y real de las personas indígenas**, específicamente, al momento de acceder al cargo de diputaciones locales, fundamentalmente, el Tribunal Local Electoral, dentro de sus consideraciones, señala que no existe omisión por parte de este instituto, toda vez que a la fecha no existe norma, decreto, resolución o mandato constitucional que obligue a esta autoridad a emitir reglamento para regular circunstancias relativas a indígenas en el Estado de Tlaxcala.

Es por ello, que debido a la importancia del tema, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de la Sala Superior, estableció mediante la **TESIS LXXVII/2015** de rubro: **PRINCIPIO PRO PERSONA. LOS PARTIDOS POLÍTICOS ESTÁN OBLIGADOS A OBSERVARLO EN FAVOR DE MILITANTES INTEGRANTES DE COMUNIDADES INDÍGENAS**, en lo que interesa refiere:

*“...disponen el deber de los Estados de establecer medios de protección jurídicos ex profeso a favor de los pueblos y comunidades indígenas y de sus integrantes. En tal sentido, **el Estado mexicano tiene la obligación constitucional y convencional de adoptar las medidas protectoras que resulten necesarias y hacerlas extensivas a los partidos políticos, al tratarse de entidades de interés público**, específicamente diseñadas para hacer posible el acceso de los ciudadanos al poder público, quienes deben considerar en sus procesos internos de selección y postulación de candidaturas a los diversos cargos de elección popular, las particulares condiciones de desigualdad de militantes integrantes de comunidades indígenas, a fin de no colocarlos en estado de indefensión al exigirles la satisfacción o cumplimiento de cargas o requisitos irracionales o desproporcionados; por lo que las reglas deben ser flexibles e interpretarse de la forma que les resulte más favorable, a efecto de que se garantice su derecho fundamental a ser votados.”*

En esta tesitura, es importante referir que este Consejo General, ha establecido diversas acciones afirmativas a favor de las mujeres, por ser un grupo sub representado y discriminado, toda vez, que tal y como lo refiere el Acuerdo ITE-CG 47/2020, mediante el cual, se aprobaron los lineamientos que deberán observar los partidos políticos, coaliciones, candidaturas comunes, así como candidaturas independientes para dar cumplimiento al principio constitucional de paridad de género en el Estado de Tlaxcala, en el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 y los extraordinarios que devengan de este, se observaron diversos

Instrumentos Internacionales, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, leyes generales, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, así como también leyes locales, en consecuencia resulta importante recalcar que las acciones afirmativas establecidas en favor de grupos en situación de desventaja, tienen sustento constitucional y convencional en el principio de igualdad material.

Algo semejante ocurre con el presente tema, pues retomando lo establecido en la sentencia que nos ocupa, el Tribunal Local de Tlaxcala manifestó lo siguiente:

“(…)

149. En consecuencia, dadas las circunstancias temporales, como lo es el inicio del próximo proceso electoral local, no resulta factible que la posible reforma que emita el Congreso con relación a la participación de las personas indígenas respecto del cargo de diputaciones locales, pueda verse reflejada y aplicada en el proceso electoral 2021-2021.

150. Lo anterior se considera así, pues como se expuso con anterioridad, de lo dispuesto por el artículo 105 Constitucional, se advierte la obligación de que las leyes locales y federales deban promulgarse y publicarse por lo menos con noventa días de anticipación al inicio del proceso electoral, lo cual resulta materialmente imposible si tomamos en cuenta que el proceso electoral local deberá iniciar a más tardar seis meses antes de la jornada electoral, y esta última se llevara a cabo el seis de junio de dos mil veinte.”

Además de lo dicho anteriormente, se debe decir que:

a) Número de integrantes que corresponden a los órganos legislativos, materia de la elección;

Actualmente en el Estado de Tlaxcala se compone de quince distritos electorales, en consecuencia, el Congreso lo integran quince diputaciones por el principio de mayoría relativa y diez diputados por el principio de representación proporcional, dando un total de veinticinco diputaciones por ambos principios.

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

Tal y como se desprende al inicio del estudio, para conocer los indicadores de la población indígena en Tlaxcala, el porcentaje de población indígena equivale al 25.24% de la población en el Estado de Tlaxcala.

4. PERSONAS QUE SE AUTO ADSCRIBEN EN MUNICIPIOS.

Como bien se dijo, en el cuerpo del presente acuerdo, el estudio realizado por este Instituto refleja porcentajes de personas que se auto adscribe como indígenas, no solo en el estado y por distrito electoral local, como se refirió en el numeral anterior, sino también se reflejan datos estadísticos de la mitad de los municipios que componen el Estado de Tlaxcala es decir de 30. En ese sentido, se tiene información generalizada respecto de los municipios restantes,

sin conocer específicamente los porcentajes ocupación por municipio de esos 30, por lo tanto, se considera que la información se tiene de forma incompleta y/o no precisa, lo cual, obstaculiza para considerar la aplicación de una acción afirmativa por parte de esta autoridad en la elección de integrantes de ayuntamientos.

Resulta importante mencionar que la información obtenida de la consulta a los 60 ayuntamientos que conforman nuestro Estado, es contradictoria con la información obtenida por la encuesta del INEGI del 2015, toda vez que, de los ayuntamientos, solo seis confirmaron contaban con población indígena y respecto de la encuesta que se enuncia, en ella solo se detalla información de 30 de los 60 municipios.

En ese orden de ideas, cabe recalcar que, lo analizado en el presente numeral no corresponde a lo ordenado por el Tribunal Electoral de Tlaxcala, pero al contener datos estadísticos ya referidos en el cuerpo de este Acuerdo, así como del estudio respectivo, se estima pertinente manifestar respecto a lo que se analiza.

Por lo tanto, se debe considerar que, se debe observar el contenido de la Tesis LXXXVII/2015, de rubro: *CONSULTA PREVIA A COMUNIDADES INDÍGENAS. REQUISITOS DE VALIDEZ DE LA REALIZADA POR AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL, CUANDO EMITA ACTOS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR SUS DERECHOS*, la cual establece, de forma general que, resulta pertinente conocer, en un primer momento, que comunidades se consideran indígenas o bien, cuál de ellas, que componen el Estado de Tlaxcala, cuenta con población indígena, y la segunda es conocer la opinión de este grupo de personas, a través de la consulta, que como ya se dijo, no se tiene datos estadísticos de todos los municipios que componen el estado de Tlaxcala, de manera que, el efectuar acciones afirmativas en la elección correspondiente, sin analizar la totalidad de los municipios, podría tener como consecuencia no observar los principios rectores de la materia, al no generar certeza, imparcialidad, equidad, objetividad, el actuar de este Consejo General, para con los 30 municipios que no se tiene precisión de las personas que se auto adscriben como indígenas.

Lo anterior, con relación a lo ordenado por en la sentencia que se da cumplimiento, en la parte considerativa de ordenar al Congreso del Estado de Tlaxcala, lo que se transcribe a la letra:

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

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

(...)

QUINTO. Efectos de la sentencia.

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

Por lo antes transcrito, se entiende que en cuanto el Congreso del estado, realice la acciones en el marco de sus atribuciones, este consejo general tendrá los elementos legales para valorar la aplicación de alguna acción afirmativa en favor de las personas que ase auto adscriban indígenas en la elección de integrantes de ayuntamientos.

5. AUTO ADSCRIPCIÓN CALIFICADA.

Resulta importante mencionar, que en atención a la tesis IV/2019 de rubro: **COMUNIDADES INDIGENAS. LOS PARTIDOS POLÍTICOS DEBEN PRESENTAR ELEMENTOS QUE DEMUESTREN EL VINCULO DE LA PERSONA QUE PRETENDEN POSTULAR CON LA COMUNIDAD A LA QUE PERTENECE, EN CUMPLIMIENTO A UNA ACCION AFIRMATIVA.** En lo que interesa establece: “...con el propósito de hacer efectiva la acción afirmativa, así como de tutelar el principio de certeza, resulta necesario que, en la postulación de candidaturas indígenas, los partidos políticos presenten elementos objetivos con los que acrediten una autoadscripción calificada basada en elementos objetivos.”

Aunado a lo anterior, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al sentar las jurisprudencias **1a./J. 126/2017** y **1a./J. 126/2017**, de rubros: **“DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO”** y **“DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. DIFERENCIAS ENTRE SUS MODALIDADES CONCEPTUALES”**, estableció que: “cuando existen discriminaciones estructurales, es obligación de las autoridades del Estado mexicano realizar todos los actos jurídicos necesarios que se encuentren en su esfera de competencias para eliminarlas, puesto que, de lo contrario, se genera una condición omisiva que deja de lado la faceta sustantiva del derecho a la igualdad, siendo esta dimensión la que permite revertir mediante acciones y medidas necesarias, las desigualdades fácticas existentes entre los distintos grupos de la sociedad, a efecto de que todos gocen de manera real y efectiva del resto de derechos humanos en condiciones de paridad con los otros conjuntos de personas o grupos sociales.”

Cabe destacar, que al estar a menos de noventa días para que dé inicio el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021, y antes de iniciar el proceso electoral correspondiente los participantes deben conocer las reglas fundamentales que integran el marco legal del procedimiento que permitirá a la ciudadanía acceder al ejercicio del poder.

En este sentido, la acción afirmativa en favor de grupos vulnerables, -como es el caso de la población indígena-, las cuales se advierte que son compensatorias, para situaciones de desventaja que tienen como propósito revertir escenarios de desigualdad histórica y que de facto enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos, y con la aplicación de las mismas, se garantice la igualdad sustancial en el acceso a las oportunidades de que disponen la mayoría de los sectores sociales, y que se caracterizan por ser temporales, proporcionales, razonables y objetivas, de conformidad con la jurisprudencia de rubro

ACCIONES AFIRMATIVAS. NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y OBJETO DE SU IMPLEMENTACIÓN.

Para el caso que nos ocupa, las reglas de auto adscripción calificada, son necesarias para el cumplimiento de este fin, en este tenor, y en observancia a la Tesis 165718 de rubro: **“PERSONAS INDÍGENAS. ÁMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 2o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. AUTOADSCRIPCIÓN.”** y la tesis 2020171 **“COMUNIDADES INDÍGENAS. ASPECTOS A CONSIDERAR POR EL JUZGADOR PARA TENER POR ACREDITADA SU REPRESENTACIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, CUANDO EXISTA DISCREPANCIA EN LAS ACTAS DE ASAMBLEA EN CUANTO A QUIÉN CORRESPONDE.”**, se enlistan a continuación:

- Declaración respectiva, de los partidos políticos -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.

Por último, es importante recalcar que la sentencia SUP-RAP-726/2017, menciona que si bien, *“los partidos políticos están facultados, a la par que, obligados por la Ley General Electoral, para, por una parte, conformar sus listas y fórmulas de candidatos y, por otra, preservar la paridad de género en las candidaturas, ello de ninguna manera puede entenderse como una situación arbitraria que escapa a la revisión del Instituto Nacional Electoral y de los Ople de las entidades federativas.”*

Con relación a lo anterior, la sentencia expresa respectó de la auto organización lo siguiente:

*“...a juicio de esta Sala Superior la implementación de las normas apuntadas son modificaciones accesorias que si bien inciden en las reglas atinentes a **los procesos de selección de candidatos y al procedimiento de su registro** lo cierto es que el establecimiento de dichas modalidades en modo alguno afectan el núcleo esencial del derecho de auto organización de los partidos políticos, porque dichas modificaciones solamente tratan aspectos instrumentales para hacer efectivos el principio de paridad de género y **pluralismo cultural**, en los procedimientos internos de selección de candidatos y como consecuencia de ello, en el registro de candidaturas, de manera que las obligaciones que al respecto tienen los partidos políticos se complementen con dichas reglas.”*

En este sentido, al ser una obligación por parte de los partidos políticos, la postulación de sus candidaturas en observancia a los principios de paridad de género y en este caso, de pluralismo cultural, es que lo citado en el párrafo anterior, demuestra, por parte de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que las acciones afirmativas que puedan decidir autoridades administrativas electorales, como lo es el caso del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, no afectan su derecho de auto organización, pues incluso, en algunos casos, ya se encuentra prevista la postulación de indígenas en sus estatutos.

En conclusión, a pesar de encontrarse reconocidos los derechos humanos de los indígenas, tales como los derechos político-electorales, estos aún no se han materializado, en este tenor, esta autoridad considera pertinente la implementación de acciones afirmativas a favor de este grupo subrepresentado, para potencializar su participación en los órganos legislativos y en su caso en la integración de ayuntamientos.

En este tenor, es que este Consejo General garantizará la efectividad del principio transversal y pluriculturalismo en el Estado de Tlaxcala, teniendo como fin, que en su conjunto, se maximizan el principio de igualdad reconocido en la Constitución y distintos Tratados Internacionales.

V. Sentido del Acuerdo.

Por lo anterior, del estudio realizado por esta autoridad y de la información obtenida se determina la siguiente acción afirmativa en favor de personas que se auto adscriben como indígenas:

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 los distritos 3, 8, 9, 10, 12 o 15, del estado de Tlaxcala, para contender en el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021.

Resulta importante mencionar que las postulaciones que presenten los partidos políticos, coaliciones, candidaturas comunes, en cumplimiento de la acción afirmativa referida en el párrafo anterior deberán observar los lineamientos para dar cumplimiento al Principio Constitucional de paridad de género en el Estado de Tlaxcala, en el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 y los extraordinarios que devengan de este; mismos que fueron aprobados por éste Consejo General, mediante el Acuerdo ITE-CG 47/2020, aunado a que al estar frente a una cuota mínima a cubrir, esta no es limitativa.

Ahora bien, respecto de la temporalidad en la que se da el presente cumplimiento se debe señalar que, que la presente acción afirmativa surge de la omisión del legislador local, de establecer un mecanismo adecuado para garantizar la representación política de las personas integrantes de los pueblos originarios de la entidad, en este sentido es que la presente acción afirmativa solo tendrá validez en el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021, en tanto el Congreso Local no emita la regulación correspondiente, aunado a lo anterior, es que se debe tomar en consideración el tiempo con que actualmente se cuenta para dar cumplimiento a la sentencia de mérito, pues si bien es cierto, no se señala una fecha específica, también es cierto que, debe darse el cumplimiento antes del inicio del Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021.

Por lo expuesto y fundado, se emite el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. Se da cumplimiento a la sentencia emitida por el Tribunal Electoral de Tlaxcala, dictada dentro del expediente TET-JDC-22/2020, en términos del Considerando V y a los anexos del presente Acuerdo.

SEGUNDO. Se aprueba la acción afirmativa en favor de las comunidades indígenas y personas que se auto adscriben conforme lo siguiente:

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 en los distritos electorales locales 3, 8, 9, 10, 12 o 15, del estado de Tlaxcala, para contender en el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021.

TERCERO. Infórmese al Tribunal Electoral de Tlaxcala respecto al cumplimiento de la sentencia dictada en el expediente TET-JDC-22/2020.

CUARTO. Téngase por notificados a los representantes de los partidos políticos presentes en esta Sesión, y a los ausentes, notifíquese por conducto de la Secretaría Ejecutiva por medio de correo electrónico.

QUINTO. Publíquese el punto **SEGUNDO** del presente Acuerdo en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado y en un periódico de mayor circulación y la totalidad del mismo en los Estrados y en la página de internet del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones.

Así lo aprobaron por unanimidad de votos, las y los Consejeros Electorales integrantes del Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, en Sesión Pública Extraordinaria de fecha veintiocho de noviembre de dos mil veinte, firmando al calce la Consejera Presidenta y el Secretario del Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, con 5 fundamento en el artículo 72 fracciones I, II y VIII de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala. **Doy fe.**

Mtra. Elizabeth Piedras Martínez
Consejera Presidenta del
Instituto Tlaxcalteca de Elecciones

Lic. Germán Mendoza Papalotzi
Secretario del Consejo General del
Instituto Tlaxcalteca de Elecciones