

**ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO TLAXCALTECA DE ELECCIONES, POR EL QUE SE DA CUMPLIMIENTO A LOS EFECTOS 2 Y 3 DE LA SENTENCIA DICTADA POR EL TRIBUNAL ELECTORAL DE TLAXCALA DENTRO DEL EXPEDIENTE TET-JDC-30/2020 Y ACUMULADO TET-JDC-32/2020; Y SE APRUEBA EL PROTOCOLO PARA EL PROCESO DE CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA A LAS COMUNIDADES QUE NOMBREN A SUS AUTORIDADES CONFORME A SUS USOS Y COSTUMBRES Y A LAS INDÍGENAS EN EL ESTADO DE TLAXCALA, RESPECTO DEL “REGLAMENTO DE ASISTENCIA TÉCNICA, JURÍDICA Y LOGÍSTICA A LAS COMUNIDADES QUE REALIZAN ELECCIONES DE PRESIDENCIAS DE COMUNIDAD POR EL SISTEMA DE USOS Y COSTUMBRES”**

---

### **ANTECEDENTES**

---

1. El 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 reformaron diversas disposiciones en materia electoral de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, entre las que se encuentra el artículo 95, el cual da vida jurídica al Instituto Tlaxcalteca de Elecciones.
2. En Sesión Pública Extraordinaria de fecha diez de noviembre de dos mil quince, el Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones mediante Acuerdo ITE-CG 20/2015, aprobó el Reglamento de asistencia técnica, jurídica y logística a las comunidades que realizan elecciones de presidentes de comunidad por el sistema de usos y costumbres.
3. Mediante Sesión Pública Extraordinaria de fecha diecisiete de septiembre de dos mil veinte, el Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones aprobó el Acuerdo ITE-CG 31/2020, por el que se reformó el Reglamento de asistencia técnica, jurídica y logística a las comunidades que realizan elecciones de presidencias de comunidad por el sistema de usos y costumbres.
4. El doce de octubre de dos mil veinte, el otrora Presidente de Comunidad de Guadalupe Ixcotla, Municipio de Chiautempan, Tlaxcala, y otras personas, presentaron un Juicio de Protección de los Derechos Político Electorales de la Ciudadanía ante el Tribunal Electoral de Tlaxcala, en contra del Acuerdo ITE-CG 31/2020; medio de impugnación que se radicó con el número de expediente TET-JDC-030/2020 y que mediante resolución de fecha cinco de noviembre de dos mil veinte, fue sobreseído por extemporaneidad en la presentación de la demanda.
5. Inconformes, con dicha resolución, los promoventes presentaron un Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales de la Ciudadanía ante la Sala Regional con sede en Ciudad de México, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mismo que se radicó con el número de expediente SCM-JDC-212/2020, en el que mediante sentencia de fecha treinta de diciembre de dos mil veinte, se resolvió revocar la resolución

dictada dentro del expediente TET-JDC-030/2020, y se ordenó al Tribunal Electoral de Tlaxcala resolver nuevamente conforme a los lineamientos señalados por la autoridad federal.

**6.** En cumplimiento a lo ordenado por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con sede en la Ciudad de México, el Tribunal Electoral de Tlaxcala, mediante sentencia de fecha treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno, dictada dentro del expediente TET-JDC 030/2020 y Acumulado TET-JDC 032/2020, revocó parcialmente el acuerdo del Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones por el que se reforma el Reglamento de asistencia técnica, jurídica y logística a las comunidades que realizan elecciones de presidencias de comunidad por el sistema de usos y costumbres; sin embargo, el dos de diciembre de dos mil veintiuno la referida Sala Regional mediante resolución dictada dentro del expediente SCM-JDC-808/2021 y Acumulado SCM-JDC-809/2021, revocó parcialmente la sentencia del Tribunal Electoral de Tlaxcala, dándole lineamientos para que resolviera nuevamente dentro del plazo de 10 días hábiles.

**7.** En cumplimiento, a lo ordenado por la Sala Regional referido en el numeral anterior, mediante sentencia de fecha diecisiete de diciembre de dos mil veintiuno, el Tribunal Electoral de Tlaxcala, a través de la sentencia dictada dentro del expediente TET-JDC 030/2020 y Acumulado TET-JDC 032/2020, revocó el Acuerdo ITE-CG 31/2020, en el que consecuentemente dejó sin efectos el Reglamento de asistencia técnica, jurídica y logística a las comunidades que realizan elecciones de presidencias de comunidad por el sistema de usos y costumbres, y —entre otros efectos— ordenó al Instituto Tlaxcalteca de Elecciones que en un plazo de ciento veinte días naturales, implementará acciones a fin de llevar a cabo la consulta a las comunidades que realizan elecciones de presidencias de comunidad mediante el sistema de usos y costumbres respecto del Reglamento de asistencia Técnica, Jurídica y Logística.

**8.** En Sesión Extraordinaria de fecha diez de febrero, el Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, aprobó el Acuerdo ITE-CG 10/2022 mediante el cual se dio respuesta a la solicitud realizada por el Presidente de Comunidad de San Felipe Cuahuténco, Sección Quinta, Contla de Juan Cuamatzi, Tlaxcala, y otras personas.

**9.** En reunión de trabajo de Consejeras y Consejeros Electorales, de fecha veinticuatro de febrero, fue abordado el cumplimiento a la sentencia dictada por el Tribunal Electoral de Tlaxcala, dentro del expediente TET-JDC 030/2020 y Acumulado TET-JDC 032/2020, y en la que se acordó la integración de un grupo de trabajo conformado por dos Consejeros o Consejeras Electorales, los titulares de: la Dirección de Asuntos Jurídicos; la Dirección de Organización Electoral, Capacitación y Educación Cívica; el Área Técnica de Consulta Ciudadana, y por la Secretaria Ejecutiva, con la finalidad de encargarse de coordinar y coadyuvar las actividades y acciones en la fase de acuerdos previos, tendientes a dar cumplimiento a los efectos dos y tres de la aludida sentencia del Tribunal Electoral de Tlaxcala y además se le denominó a dicho grupo como “Comisión Operativa”.

**10.** En reunión de trabajo de Consejeras y Consejeros Electorales de fecha veinticuatro de febrero, fue aprobado el Plan de Trabajo para el desarrollo de la fase de acuerdos previos del proceso de consulta a las comunidades que realizan elecciones de presidencias de comunidad por el sistema de usos y costumbres en el Estado de Tlaxcala, en cumplimiento a lo ordenado por el Tribunal Electoral de Tlaxcala, a través de la sentencia dictada dentro del expediente TET-JDC 030/2020 y Acumulado TET-JDC 032/2020.

**11.** En fecha primero de abril de dos mil veintidós, el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, a través de su personal, notificó a las noventa y cuatro comunidades que eligen a su titular de presidencia de comunidad mediante el sistema de usos y costumbres en el Estado de Tlaxcala, el oficio identificado con la nomenclatura ITE-PG-031/2022<sup>1</sup> y en el que fue adjuntado: un audio para su difusión mediante perifoneo; cinco carteles con la síntesis de la sentencia dictada dentro del expediente TET-JDC 030/2020 y Acumulado TET-JDC 032/2020; cincuenta flayer's para su distribución en las comunidades y una lona, lo anterior como parte de los primeros acercamientos con las referidas comunidades, que debía efectuarse en la fase de acuerdos previos.

**12.** En fecha siete de abril de dos mil veintidós se suscribió convenio de colaboración, entre el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones y la Secretaría del Bienestar del Estado de Tlaxcala, lo anterior con la finalidad de fungir como “órgano técnico” en el desarrollo del proceso de consulta a las comunidades que eligen a su titular de presidencia de comunidad mediante el sistema de usos y costumbres, tendiente a apoyar técnicamente con información jurídica, estadística y especializada sobre los pueblos y comunidades indígenas.

**13.** En fecha trece de abril de dos mil veintidós se suscribió convenio de colaboración entre el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones y la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Tlaxcala, lo anterior con la finalidad de fungir como “órgano garante” en el desarrollo del proceso de consulta a las comunidades que eligen a su titular de presidencia de comunidad mediante el sistema de usos y costumbres, tendiente a proporcionar información y asesoría respecto al derecho humano salvaguardado, además de coadyuvar en la solución de incidencias y obstáculos que surjan durante dicho proceso.

**14.** En fecha quince de abril de dos mil veintidós, se recibió en la Oficialía de Partes adscrita a la Secretaría Ejecutiva del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, un oficio sin número (con un anexo), signado por el Presidente de Comunidad de San Felipe Cuahuténco, Sección Quinta, Contla de Juan Cuamatzi, Tlaxcala, el cual se registró con número de folio 0722 y mediante el cual se da respuesta al oficio ITE-PG-031-59/2022, además de la remisión de su *(sic)* *protocolo o lineamientos para la realización de la consulta previa sobre la propuesta de “Reglamento de asistencia técnica, jurídica y logística a las comunidades que realizan elecciones de presidencias de comunidad por el sistema de usos y costumbres”*.

**15.** En fecha dieciocho de abril de dos mil veintidós se suscribió convenio de colaboración entre el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones y el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, lo anterior con la finalidad de fungir como “órgano coadyuvante” en el desarrollo del proceso de consulta a las comunidades que eligen a su titular de presidencia de comunidad mediante el sistema de usos y costumbres, tendiente a apoyar y/o asistir de manera experticia.

**16.** En fecha veintiuno de abril de dos mil veintidós se notificó a través del oficio identificado con la nomenclatura ITE-PG-196-1/2022 a la Comisión Estatal de Derechos Humanos el proyecto de Protocolo para el proceso de consulta previa, libre e informada a las comunidades que nombren a sus autoridades conforme a sus usos y costumbres y a las indígenas en el estado de Tlaxcala, respecto del “Reglamento de asistencia técnica, jurídica y logística a las comunidades que realizan elecciones de presidencias de comunidad por el

---

<sup>1</sup> Con secuencia del ITE-PG-031-1/2022 al ITE-PG-031-94/2022

sistema de usos y costumbres”, lo anterior con la finalidad de emitir su opinión técnica, respecto al mismo.

**17.** En fecha veintiuno de abril de dos mil veintidós, se notificó a través del oficio identificado con la nomenclatura ITE-PG-196-2/2022 a la Secretaría de Bienestar del Estado de Tlaxcala, el proyecto de Protocolo para el proceso de consulta previa, libre e informada a las comunidades que nombren a sus autoridades conforme a sus usos y costumbres y a las indígenas en el estado de Tlaxcala, respecto del “Reglamento de asistencia técnica, jurídica y logística a las comunidades que realizan elecciones de presidencias de comunidad por el sistema de usos y costumbres”, lo anterior con la finalidad emitir su opinión técnica, respecto al mismo.

**18.** En fecha veintidós de abril de dos mil veintidós, se notificó a través del oficio identificado con la nomenclatura ITE-PG-196-3/2022 al Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas el proyecto de Protocolo para el proceso de consulta previa, libre e informada a las comunidades que nombren a sus autoridades conforme a sus usos y costumbres y a las indígenas en el estado de Tlaxcala, respecto del “Reglamento de asistencia técnica, jurídica y logística a las comunidades que realizan elecciones de presidencias de comunidad por el sistema de usos y costumbres”, lo anterior con la finalidad de emitir su opinión técnica, respecto al mismo.

**19.** En fecha veintinueve de abril de dos mil veintidós, se recibió en la Oficialía de Partes adscrita a la Secretaría Ejecutiva de este Instituto, el oficio identificado con la nomenclatura CGDI/2022/OF670 signado por el Lic. Iván Ramos Méndez, Director de Consulta y Participación Ciudadana del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, el cual fue registrado con número de folio 0880, mediante el cual se remiten recomendaciones al contenido del proyecto de Protocolo para el proceso de consulta previa, libre e informada a las comunidades que nombren a sus autoridades conforme a sus usos y costumbres y a las indígenas en el estado de Tlaxcala, respecto del “Reglamento de asistencia técnica, jurídica y logística a las comunidades que realizan elecciones de presidencias de comunidad por el sistema de usos y costumbres”.

**20.** En fecha veintinueve de abril del dos mil veintidós, se recibió en la Oficialía de Partes adscrita a la Secretaría Ejecutiva del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, un oficio sin número (con un anexo), signado por el Presidente de Comunidad de Santa Justina Ecatepec, Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, y otras personas, el cual se registró con número de folio 0886 y que consiste en una solicitud para dar inicio a la fase informativa de la consulta ordenada por la autoridad jurisdiccional electoral, además de la remisión de su protocolo o lineamientos para el proceso de consulta en dicha Comunidad.

Por lo anterior y;

---

## **CONSIDERANDO**

---

**I. Competencia.** El Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, al ser el órgano superior de deliberación y dirección, tiene como atribución vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral; por lo que, para tal fin, dictará los acuerdos y resoluciones necesarias, en el ámbito de su competencia, con el objeto de hacer efectivas las disposiciones de la legislación electoral aplicable, de conformidad con los

artículos 5 y 39 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.

En el caso concreto, conforme a los artículos 84 numeral 1 inciso b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; 95 primer párrafo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala; 38, 39 fracción I y 51 fracciones I, LII y LIX de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala y 51 fracción VII, 56 y 57 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral para el Estado de Tlaxcala, el Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones es el órgano competente para dar cumplimiento a las sentencias que emitan las autoridades jurisdiccionales en ejercicio de sus funciones.

**II. Organismo Público.** Al respecto y de conformidad con 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. Planteamiento.** El Instituto Tlaxcalteca de Elecciones se encuentra en vías de cumplimiento a lo mandado por el Tribunal Electoral de Tlaxcala en la sentencia dictada el diecisiete de diciembre de dos mil veintiuno dentro del expediente TET-JDC-30/2020 y acumulado TET-JDC-32/2020; precisamente, dentro del plazo de ciento veinte días naturales concedidos para dar cumplimiento a los efectos 2 y 3 del considerando séptimo denominado “EFECTOS” de la antedicha sentencia, mismos que a la letra indican:

**“SÉPTIMO. EFECTOS.**

(...)

*2. Como consecuencia de lo anterior, se ordena al Instituto Tlaxcalteca de Elecciones que, dentro del plazo de 120 días naturales contados a partir del siguiente a la notificación, elabore un calendario en el que se detalle cada una de las etapas para la implementación de las consultas a las Comunidades, en el entendido de que deberá informarlo a este Tribunal, dentro de los 3 días hábiles siguientes a su aprobación por el Consejo General.*

*3. Además de lo anterior, se ordena al Instituto Tlaxcalteca de Elecciones que, como parte de las acciones a realizar para cumplir esta sentencia, en un plazo máximo de 120 días naturales contados a partir del siguiente a la notificación, concluya las medidas preparatorias con el objetivo de verificar y determinar la manera en que realizará la consulta a las Comunidades, lo cual también deberá informar a este Tribunal dentro de los 3 días hábiles siguientes a que ello ocurra.”*

De los razonamientos supra transcritos, se desprende que el Instituto, esencialmente, debe concluir con las medidas preparatorias para determinar la metodología y/o procedimiento, que se realizará en la consulta a las comunidades que realizan elecciones de su titular de presidencia de comunidad mediante usos y costumbres, así como detallar cada etapa que

se efectuará, en un calendario e informar de lo anterior al Tribunal Electoral de Tlaxcala dentro de los tres días hábiles siguientes a que ello ocurra.

Al efecto, derivado de diversos actos y gestiones realizadas en los últimos cuatro meses, se consideró pertinente la elaboración y consecuente aprobación de un documento, denominado *Protocolo para el proceso de consulta previa, libre e informada a las comunidades que nombren a sus autoridades conforme a sus usos y costumbres y a las indígenas en el estado de Tlaxcala, respecto del “Reglamento de asistencia técnica, jurídica y logística a las comunidades que realizan elecciones de presidencias de comunidad por el sistema de usos y costumbres”*, a fin de definir de forma preliminar los diversos elementos, directrices, herramientas y otros, inherentes al proceso de consulta ordenado por la autoridad jurisdiccional electoral local, tales como las fases, fechas, actores, procedimiento y demás cuestiones que se mencionarán y/o describen de forma pormenorizada en líneas subsecuentes.

**IV. Cumplimiento.** Como fue señalado en el planteamiento del presente Acuerdo, para el cumplimiento de los efectos 2 y 3 de la sentencia dictada dentro del expediente TET-JDC-030/2020 y Acumulado TET-JDC-032/2020, se realizaron análisis, acciones y/o gestiones, que permitieran vislumbrar la metodología que se emplearía para el procedimiento de la consulta a las comunidades que eligen a su titular de la presidencia de comunidad mediante el sistema de usos y costumbres, y en razón de ello fue estimado que sería elaborado y sometido a consideración del Consejo General del Instituto, el Protocolo para el proceso de consulta previa, libre e informada a las comunidades que nombren a sus autoridades conforme a sus usos y costumbres y a las indígenas en el estado de Tlaxcala, respecto del “Reglamento de asistencia técnica, jurídica y logística a las comunidades que realizan elecciones de presidencias de comunidad por el sistema de usos y costumbres”, con base en los estándares, parámetros y/o principios pertenecientes a los innumerables instrumentos jurídicos internacionales en la materia<sup>2</sup>; asimismo, es importante referir que el Protocolo en mención fue realizado en acompañamiento de autoridades o instituciones federales o locales, quienes brindaron asistencia técnica experticia en la materia, es así que finalmente el presente considerando se analizará de conformidad con los siguientes apartados:

#### **PRIMERO. MARCO JURÍDICO DEL DERECHO A LA CONSULTA A COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS**

Son múltiples las constituciones<sup>3</sup> e instrumentos internacionales que han reconocido el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas como un auténtico derecho humano que implica —entre otras cosas— la obligación de todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, a consultar a los pueblos y comunidades indígenas antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses; para el caso del Estado mexicano, véase tesis con registro digital 2004170 de rubro **“COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. TODAS LAS AUTORIDADES, EN EL ÁMBITO DE SUS ATRIBUCIONES, ESTÁN OBLIGADAS A CONSULTARLOS, ANTES DE ADOPTAR CUALQUIER ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS**

---

<sup>2</sup> Primordialmente lo establecido en el Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

<sup>3</sup> 84 numeral 5 de la Constitución Política de la República del Ecuador; 75 numeral 17 de la Constitución de la Nación Argentina; 30 fracción II numeral 15 y 304 fracción I numeral 21 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia; 231 y 232 de la Constitución Política de la República Federativa del Brasil; 330 de la Constitución Política de la República de Colombia; 66 de la Constitución Política de la República de Guatemala; 181 de la Constitución Política de la República de Nicaragua; por citar algunos ejemplos.

**DERECHOS E INTERESES**” aprobada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En sentido contrario, se advierte que el derecho a la consulta indígena entraña la facultad de toda persona, como parte de una colectividad, de exigir su participación en cualquier decisión o medida de carácter político, administrativo o legislativo que pueda afectarle, con el propósito de salvaguardar su derecho a la libre determinación, así como otras prerrogativas culturales y patrimoniales, tal como se suscitó con los medios de impugnación que se citan en los antecedentes del presente acuerdo y que dieron origen al proceso de consulta que transcurre.

Ahora, cabe precisar que, como es lógico, la materia electoral no escapa del campo de acción del referido derecho humano a la consulta, pues la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la Jurisprudencia 37/2015 de rubro **“CONSULTA PREVIA A COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBE REALIZARSE POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES DE CUALQUIER ORDEN DE GOBIERNO, CUANDO EMITAN ACTOS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR SUS DERECHOS”** ha establecido que las autoridades administrativas electorales de cualquier orden de gobierno<sup>4</sup> tienen el deber de consultar a la comunidad interesada, mediante mecanismos eficaces que garanticen su conocimiento, y por conducto de sus instituciones representativas, cada vez que pretendan emitir alguna medida susceptible de afectarles directamente.

En síntesis, el reconocimiento del derecho a la consulta es una de las garantías fundamentales para asegurar la participación de los pueblos y comunidades indígenas en las decisiones relativas a medidas que afecten sus derechos, ello, a partir de los sistemas de consulta de cada pueblo o comunidad para que pueda entenderse como un relacionamiento adecuado y efectivo con otras autoridades estatales, actores sociales o políticos y terceros interesados; derecho que, en palabras de la Corte Interamericana de Derechos humanos al dictar sentencia entro del caso *Pueblo Indígena Kichwa De Sarayaku Vs. Ecuador*<sup>5</sup> está cimentado (entre otros) en el respeto al derecho a la cultura propia o identidad cultural, los cuales deben ser garantizados, particularmente, en una sociedad pluralista, multicultural y democrática.

Finalmente, para el caso concreto, es dable señalar que norman el derecho humano a la consulta los artículos 1 y 2 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3, 4, 5 y 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Pueblos indígenas; 2, 6, 7 y 15 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo; 2 numeral 3 y 4, y 4 numeral 2 de la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas; 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; XXIII y XXXI de la Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas, entre otros instrumentos.

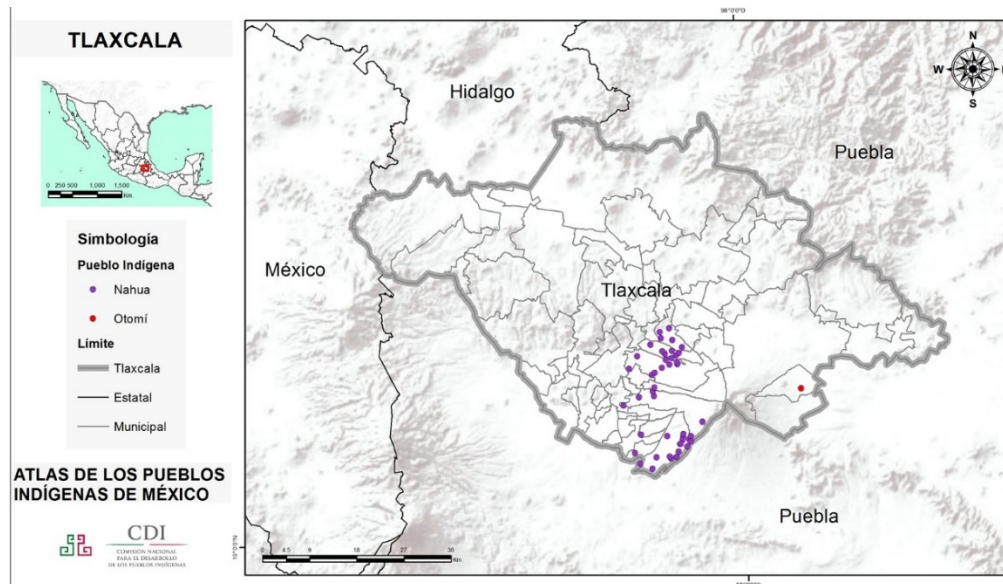
## **SEGUNDO. APLICACIÓN DEL MARCO JURÍDICO**

---

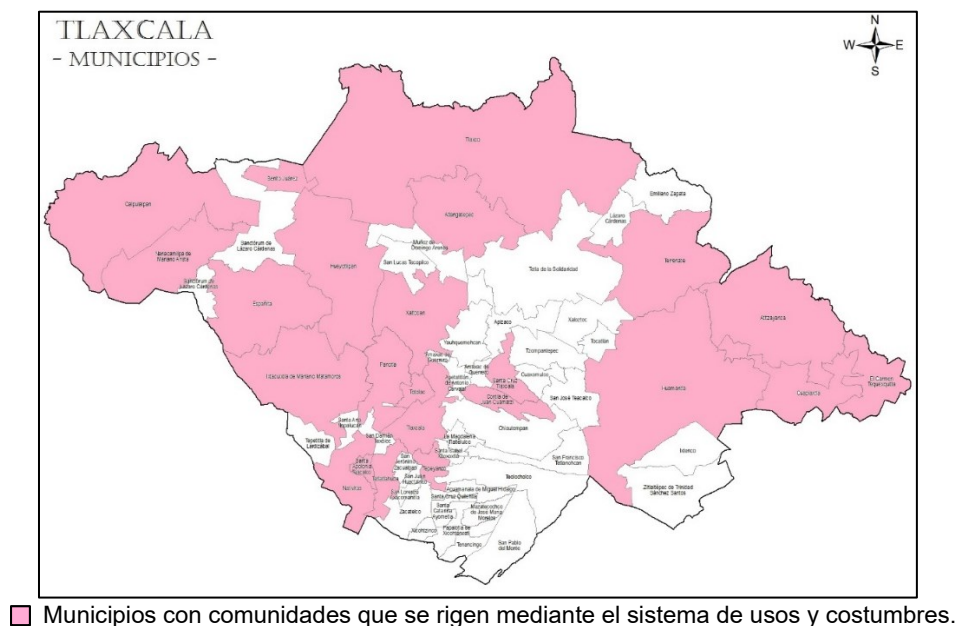
<sup>4</sup> Por ejemplo, el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones.

<sup>5</sup> Al respecto, resulta orientadora la Jurisprudencia P./J. 21/2014 (10a.) del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **“JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA.”**

El artículo 1 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala establece que el Estado de Tlaxcala tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos náhuatl y otomí, los cuales, según el Atlas de los pueblos indígenas de México<sup>6</sup>, se asientan en diversos municipios de la entidad, tal como puede apreciarse en el siguiente mapa:



Por otro lado, cabe precisar que las noventa y cuatro comunidades que eligen al titular de su presidencia de comunidad a través del sistema de usos y costumbres se distribuyen entre veinticuatro de los sesenta municipios que conforman el Estado de Tlaxcala, tal como se visualiza en el siguiente mapa:



<sup>6</sup> Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (2020). Pueblos indígenas con mayor presencia en la entidad. Consultable en <http://atlas.inpi.gob.mx/tlaxcala-2/>



Ahora bien, luego de analizar ambos mapas, se aprecia que la distribución geográfica de los pueblos náhuatl y otomí no guarda identidad absoluta con la relativa a la de las comunidades que eligen al titular de su presidencia de comunidad mediante usos y costumbres<sup>7</sup>; no obstante, si bien el corpus iuris referido en el punto anterior (marco jurídico del derecho a la consulta a comunidades y pueblos indígenas) norma el derecho humano a la consulta a los **pueblos y comunidades indígenas**, esta autoridad administrativa lo estima aplicable para las comunidades del Estado de Tlaxcala que eligen a sus representantes a través del sistema de usos y costumbres, así como para toda aquella congregación que se reconozca o identifique como tal y que dese participar en el proceso de consulta. Al respecto, es aclaratorio el contenido de la tesis jurisprudencial 12/2013 de rubro “**COMUNIDADES INDÍGENAS. EL CRITERIO DE AUTOADSCRIPCIÓN ES SUFICIENTE PARA RECONOCER A SUS INTEGRANTES**”.

Lo anterior, debido a que el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece lo siguiente: “*Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley*”. En este sentido, importa traer a colación que Segundo García (2019) indica que las comunidades equiparables implican todos aquellos grupos que, si bien es cierto no reúnen la totalidad de los elementos y el alcance que identifican a los pueblos y comunidades indígenas, sí ostentan determinadas características o facciones, primordialmente socioculturales y que definen en un campo jerárquico de trascendencia la composición poblacional pluricultural de México (p. 62)<sup>8</sup>.

Por lo tanto, dado que las comunidades que eligen a su presidente o presidenta de comunidad mediante usos y costumbres (sistema reconocido como tal en los artículos 3 fracción IX y 90 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala 8 fracción III y 11 párrafo tercero de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala) constituyen entes colectivos con las particularidades socioculturales de conservar sus propias formas de autogestión y toma de decisiones y de contribuir a la composición pluricultural del Estado, esta autoridad las presume como equiparables, y por lo tanto, sujetas de las normas que rigen los procesos de consulta a las comunidades indígenas definidas por el derecho nacional e internacional, así como en la sentencia a la que se le da parcial cumplimiento.

Finalmente, no se omite reiterar que, en el proceso de consulta, además de las noventa y cuatro comunidades multicitadas, podrán participar todas aquellas que se auto adscriban o identifiquen como indígenas, ello independientemente de si eligen, o no, a su presidente o presidenta de comunidad a través del sistema de usos y costumbres.

## **TERCERO. DEL PROTOCOLO**

### **1. De su emisión.**

En este momento, no se cuenta con una legislación en el ámbito nacional o en el estado de Tlaxcala, que defina y regule, las directrices, herramientas, metodología, y/o autoridades que

---

<sup>7</sup> Incluso, hay casos como en municipio de San Juan Ixtenco, en el que sí existe una comunidad indígena Otomí, pero no comunidades que se rigen por usos y costumbres.

<sup>8</sup> Segundo García, A. A. (2019). El acceso efectivo a la justicia de los grupos indígenas, un horizonte al porvenir en el pluralismo jurídico. México. Universidad La Salle.

deban colaborar en un proceso de consulta, empero en junio de dos mil veinte la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó al Congreso de la Unión emitir una ley que reglamente el derecho a la consulta previa, libre e informada, a pesar de ello, no se ha publicado dicha Ley; en el mismo sentido en el dos mil diecinueve se presentó una iniciativa con proyecto de decreto mediante el cual se crea la Ley general de consulta a los pueblos y comunidades indígenas para el Estado de Tlaxcala, pero ésta no ha sido publicada para su vigencia; al no contar con una norma legal que guíe para el desarrollo de un proceso de consulta en la materia, es que, de conformidad con lo señalado en el ámbito internacional y en los casos prácticos de aquellos estados que han celebrado procesos de consulta en la materia, se ha decidido la elaboración e implementación de un protocolo de consulta que aborde la metodología y/o diseño que se efectuará en la consulta que se llevará a cabo en las comunidades que eligen a su titular de presidencia de comunidad por el sistema de usos y costumbres, salvaguardando el derecho de otras comunidades indígenas que lo soliciten.

La emisión de un protocolo para el desarrollo de una consulta a pueblos indígenas ha sido referida al menos en los siguientes instrumentos:

➤ **Guía de buenas prácticas para la consulta previa en las Américas**

*“Paso 2: Organizar e Iniciar la Consulta*

*Una vez tomada la decisión de consultar con los Pueblos Indígenas, el proceso interno de planificación debiera ser iniciado:*

*• Desarrollar un protocolo conjunto de consulta con los grupos indígenas. Un protocolo amplio que describe cómo se llevará a cabo la consulta puede ser útil para consultas futuras. Sin embargo, el proceso de consulta también puede ser diseñado paso a paso, decisión por decisión. Un protocolo pudiese incluir el diseño del proceso, una sede apropiada, fechas de reuniones, la identificación de participantes y sus roles, y qué información será compartida.”*

➤ **Informe de la relatora especial del derecho de los pueblos indígenas**

En el informe de la relatora especial del derecho de los pueblos indígenas, concerniente al tema 3 “Promoción y protección de los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo”, se advierte lo siguiente:

*“IV) Aprobación de legislación*

*65. (...) La Relatora Especial considera que los protocolos de consulta indígenas y otros procedimientos de consulta deben considerarse como alternativas al modelo general de leyes de consulta promovido hasta ahora en la región de América Latina.”*

Además de lo ya referido, a continuación, se enlistan ejemplos de los casos prácticos, en los que se ha elaborado un protocolo para el desarrollo del proceso de consulta:

<b>Autoridad responsable de efectuar el proceso de consulta.</b>	<b>Liga de consulta</b>
El extinto Consejo Consultivo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	<a href="http://www.semarn.gob.mx/Pueblos_Indigenas.pdf">http://www.semarn.gob.mx/Pueblos_Indigenas.pdf</a>

Consejo Estatal Electoral de Nuevo León	<a href="https://www.ceenl.mx/consulta/2020/ci/docs/ACUERDO%20CEE-CG-13-2020.pdf">https://www.ceenl.mx/consulta/2020/ci/docs/ACUERDO%20CEE-CG-13-2020.pdf</a>
Instituto Electoral de la Ciudad de México	<a href="https://www.iecm.mx/www/taip/cg/acu/2019/IECM-ACU-CG-014-2019.pdf">https://www.iecm.mx/www/taip/cg/acu/2019/IECM-ACU-CG-014-2019.pdf</a>
Gobierno Federal a través del Fondo Nacional del Fomento al Turismo	<a href="https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/511456/protocolo-convocatoria-consulta-tren-maya-sp.pdf">https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/511456/protocolo-convocatoria-consulta-tren-maya-sp.pdf</a>
Secretaría de Energía	<a href="https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/25581/Protocolo%20Consulta%20-%20Versi%C3%B3n%2016%20Octubre.pdf">https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/25581/Protocolo Consulta - Versi n 16 Octubre.pdf</a>
Poder Ejecutivo Federal	<a href="https://www.inpi.gob.mx/gobmx-2019/convocatorias/inpi-protocolo-consulta-reforma-constitucional-derechos-pueblos-indigenas.pdf">https://www.inpi.gob.mx/gobmx-2019/convocatorias/inpi-protocolo-consulta-reforma-constitucional-derechos-pueblos-indigenas.pdf</a>
Instituto Nacional Electoral	<a href="https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/87474/CGor201602-26_ap_14_a1.pdf?sequence=2&amp;isAllowed=y">https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/87474/CGor201602-26 ap 14 a1.pdf?sequence=2&amp;isAllowed=y</a>

## 2. Del Contenido

El Protocolo para el proceso de consulta previa, libre e informada a las comunidades que nombren a sus autoridades conforme a sus usos y costumbres y a las indígenas en el Estado de Tlaxcala, respecto del “Reglamento de asistencia técnica, jurídica y logística a las comunidades que realizan elecciones de presidencias de comunidad por el sistema de usos y costumbres”, se encuentra integrada de conformidad con los siguientes apartados:

**A) Glosario.** Es aquel catálogo de definiciones, que tiene como finalidad proporcionar aclaraciones sobre el uso de términos a los que se hace alusión en el contenido del Protocolo.

**B) Antecedentes.** Sección en la cual se describen de manera somera, los hechos que se desarrollaron desde la aprobación del Reglamento de asistencia, técnica, jurídica y logística a las comunidades que realizan elecciones de su titular de presidencia de comunidad por el sistema de usos y costumbres, por el Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, hasta la sentencia del Tribunal Electoral de Tlaxcala dictada dentro del expediente TET-JDC-030/2020 y Acumulado TET-JDC-032/2020, que ordenó a este Instituto efectuar un proceso de consulta respecto al aludido Reglamento.

**C) Comunidades que en el Estado de Tlaxcala eligen a sus titulares de presidencias de comunidad mediante el sistema de usos y costumbres.** En esta sección se establecen las noventa y cuatro comunidades que eligen a su titular de presidencia de comunidad mediante el sistema de usos y costumbres, en el Estado de Tlaxcala y las cuales podrán ser susceptibles de participar en el proceso de consulta.

**D) El Reglamento de asistencia, técnica, jurídica y logística a las comunidades que realizan elecciones de presidencias de comunidad por el sistema de usos y costumbres.** Sección que expone la regulación que establecía el Reglamento de asistencia, técnica, jurídica y logística a las comunidades que realizan elecciones de presidencias de comunidad por el sistema de usos y costumbres, con el objetivo de enunciar las cuestiones previstas en dicha reglamentación.

**E) Marco jurídico del Reglamento de asistencia, técnica, jurídica y logística a las comunidades que realizan elecciones de presidencias de comunidad por el sistema de usos y costumbres.** En dicha sección se exponen los artículos de la Ley Municipal y de la

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, ambas del Estado de Tlaxcala, en las que se advierte la facultad del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, a través de su máximo órgano de gobierno, para expedir la reglamentación relativa a la asistencia técnica, jurídica y logística que se brinda a las comunidades que realizan elecciones por el sistema de usos y costumbres, así como de la obligación de la elaboración y actualización del Catálogo de aquellas comunidades.

**F) Marco jurídico sobre el derecho a la consulta y a la representación política electoral.**

En dicha sección se establecen los instrumentos jurídicos internacionales, nacionales, y la jurisprudencia en la que se encuentra amparado el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, así como su facultad de libre determinación para elegir a sus autoridades de acuerdo con sus principios, normas, procedimientos y prácticas tradicionales.

**G) Materia de la Consulta a pueblos y comunidades que nombran a sus autoridades por el sistema de usos y costumbres e indígenas, en materia del Reglamento de asistencia Técnica, Jurídica y Logística a las comunidades que realizan elecciones de presidencias de comunidad mediante el sistema de usos y costumbres:**

En esta sección se alude el objetivo general, así como los específicos, la finalidad, la materia, los principios rectores y los parámetros, todos respecto al proceso de la consulta que se efectuará.

**H) De la identificación de las partes e instancias de apoyo en el proceso de consulta.**

En esta sección se señalan las partes que intervendrán en el proceso de consulta identificados como “sujetos de consulta” y la “autoridad responsable”, así como las instancias de apoyo que son aquellas autoridades o instituciones del ámbito federal o local, que fungirán como “órgano técnico”, “órgano garante” y el “órgano coadyuvante”, del mismo modo se señalan de manera enunciativa no así limitativa, las labores a desempeñar en el proceso de consulta.

**I) De las fases del proceso de consulta.** En lo que respecta a esta sección se alude a la descripción somera del desarrollo de las fases que componen el proceso de la consulta, es decir de la: de acuerdos previos, operativa de acuerdos, informativa, deliberativa, consultiva y de ejecución, con el designio de vislumbrar la finalidad del cumplimiento de cada fase.

**J) De las reuniones relativas a la fase operativa de acuerdos, informativa y consultiva.**

En el desarrollo de todo proceso de consulta, se debe considerar un diálogo constante entre el Estado y los sujetos a consultar, por lo que en esta sección se prevé de manera general los aspectos relacionados con las fechas, sedes, la logística y los actores que participarán.

**k) Previsiones Generales.** En dicha sección se establecen disposiciones que podrán en determinado momento emplearse para un supuesto en concreto, con la finalidad de prever, pero también de regular y de actuar de manera eficiente, en aquellos casos imprevistos. A grosso modo se prevén veinte numerales concernientes a: participación voluntaria; cumplimiento de plazos; medidas sanitarias; documentación y registro de la consulta; archivo de la consulta; traductores y/o intérpretes; ajustes al protocolo de consulta; de la procedencia de las solicitudes; disponibilidad presupuestal; procesamiento de propuestas; prohibiciones; suspensión del proceso de consulta; de la flexibilidad de los acuerdos; comunicación y coordinación con las instancias de apoyo; firma de convenios de apoyo y colaboración; delimitación del tema o temas de consulta; canales de comunicación y mecanismos de coordinación; atención a resolución de órganos jurisdiccionales; preparación de insumos, documentos y/o materiales a utilizar en el proceso de consulta; y de los casos no previstos.

**L) Calendario para el desarrollo de las fases de la consulta.** En él se señalan las actividades que integran el desarrollo de cada fase del proceso de consulta (operativa de acuerdos, informativa, deliberativa, consultiva y de ejecución), así como su descripción, el tiempo estimado que conlleva la ejecución o celebración y el área o áreas destinadas para el cumplimiento de éstas.

Finalmente, debe aludirse que el contenido del Protocolo para el proceso de consulta previa, libre e informada a las comunidades que nombren a sus autoridades conforme a sus usos y costumbres y a las indígenas en el Estado de Tlaxcala, respecto del “Reglamento de asistencia técnica, jurídica y logística a las comunidades que realizan elecciones de presidencias de comunidad por el sistema de usos y costumbres”, fue diseñado de conformidad con los parámetros, directrices, herramientas y otros elementos, que han establecido Estados como Oaxaca, Durango y San Luis Potosí, Estados que si cuentan con una legislación que regula la consulta, previa, libre e informada de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos; así como de lo previsto en Reglamentos que los Organismos Públicos Electorales Locales de los Estados de Michoacán y Chiapas, aprobaron para regular los procesos de consulta indígena, conjuntamente también fue considerado lo establecido en la minuta del proyecto de decreto por el que se expide la Ley general de consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, y de otros protocolos en la misma materia.

Lo anterior, pues es importante considerar y aprender de ejemplos de consultas efectuadas, ya que todos ellos contribuyen y proporcionan buenas ideas, basadas primordialmente en los instrumentos internacionales pilares, como el Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

#### **CUARTO. FASES**

De conformidad con la sentencia referida en el antecedente siete (pp. 37 y 38), las fases que como mínimo debe incluir el procedimiento de consulta a las comunidades son las siguientes: acuerdos previos, informativa, deliberativa, consultiva y de ejecución; sin embargo, luego de analizar el marco jurídico y los parámetros que rigen el derecho a la consulta, aunado a que no existe un modelo predeterminado de consulta y que —en consecuencia— el Tribunal Electoral de Tlaxcala dejó expresamente a salvo el ejercicio de la autonomía constitucional del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones para adoptar las decisiones y modalidades que se estimen pertinentes, a partir de una perspectiva intercultural se consideró necesaria la implementación de una fase adicional a las indicadas previamente, la cual fue denominada como “operativa de acuerdos”.

Dicha fase fue ideada por el Instituto a fin de ejecutar actos de índole operativa que permitan generar consenso con las noventa y cuatro comunidades o sujetos de consulta, a fin de celebrar acuerdos **sobre temas específicos** y relativos a las circunstancias de tiempo, modo y lugar para el desarrollo del resto de las fases de la consulta, es decir, informativa, deliberativa, consultiva y, en su caso, de ejecución, dejando para la fase de acuerdos previos únicamente la labor de recopilar y procesar la información necesaria para la planeación y el desarrollo del proceso de consulta, así como en los primeros acercamientos con las comunidades y sus autoridades para hacer de su conocimiento la realización del mismo.

Cabe mencionar que la razón para la implementación de dicha fase adicional responde esencialmente a que el plazo de ciento veinte días que el Tribunal Electoral de Tlaxcala concedió al Instituto para dar cumplimiento a los efectos 2 y 3 de la multicitada sentencia, se consideró exiguuo para perpetrar todos los actos que dicha autoridad jurisdiccional atribuye a la fase de acuerdos previos<sup>9</sup>. Para ello, se tomó en consideración, además, 1) el número de comunidades a consultar (noventa y cuatro); 2) su distribución geográfica y 3) la capacidad técnica y operativa del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones (recursos materiales, humanos y financieros) y es así que en atención a los aludidos factores, de haber pretendido llevar a cabo todas las actividades en la fase de acuerdos previos, hubiera existido un potencial riesgo de realizarlas de manera subóptima, lo que probablemente hubiera derivado en un menoscabo a los derechos colectivos de las comunidades.

En conclusión, se determinó que la consulta se desarrollará conforme a las siguientes fases, siendo la de acuerdos previos la única firme, pues la fecha para el desarrollo de las restantes podría variar de conformidad a las manifestaciones que en su caso realicen las partes:

<b>Fases</b>	<b>Periodo</b>
Fase de acuerdos previos	Enero– abril de 2022
Fase operativa de acuerdos	Mayo-julio 2022
Fase informativa	Agosto – septiembre 2022
Fase deliberativa	Octubre – noviembre 2022
Fase consultiva	Diciembre 2022 –enero 2023
Fase de ejecución	Febrero 2023

## **QUINTO. DEL INFORME**

Tal y como ya fue señalado en el segundo apartado del presente considerando, el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, determinó que la fase de acuerdos previos sería efectuada de enero-abril de la presente anualidad, pero además estimó necesario que para el desarrollo de dicha fase era ineludible la elaboración de un Plan de Trabajo que permitiera visualizar las actividades que como mínimo debían consumarse para el cumplimiento de la labor de recopilar y procesar la información necesaria para la planeación y el desarrollo de las subsecuentes fases del proceso de consulta, es decir, la operativa de acuerdos, informativa, deliberativa, consultiva y de ejecución, en añadidura a lo expuesto es que se elaboró el informe de todas aquellas actividades y/o gestiones que fueron realizadas de conformidad con el Plan de Trabajo, y en el periodo designado para el cumplimiento de la fase de acuerdos previos de la consulta a las comunidades que eligen a su titular de presidencia de comunidad mediante el sistema de usos y costumbres, de modo que se adjunta al presente Acuerdo como Anexo DOS, el Informe de las actividades efectuadas en la fase de acuerdos previos del proceso de consulta.

## **SEXTO. DE LAS PARTES E INSTANCIAS DE APOYO**

Tomando como punto de partida la libertad reconocida por el Tribunal Electoral de Tlaxcala para realizar un proceso creativo y, en ejercicio de la autonomía organizativa<sup>10</sup> de la que goza este órgano colegiado, se considera que fungen como “*las partes*” e “*instancias de apoyo*” en el proceso de consulta, los siguientes:

<sup>9</sup> Es decir, las actividades que esta autoridad distribuyó entre las fases de acuerdos previos y operativa de acuerdos.

<sup>10</sup> Fundamentada en los dispositivos legales mencionados en el Considerando II del presente acuerdo.

Partes <sup>11</sup>		Instancias de apoyo <sup>12</sup>	
Denominación	Ente	Denominación	Ente
Sujetos de consulta	Las 94 comunidades que eligen al titular de la presidencia de la comunidad por usos y costumbres y aquellas comunidades que se auto adscriban como indígenas y que deseen participar	Órgano técnico	Secretaría de Bienestar del Estado de Tlaxcala
Autoridad Responsable	Instituto Tlaxcalteca de Elecciones	Órgano Garante	Comisión Estatal de Derechos Humanos Tlaxcala
		Órgano coadyuvante	Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas

Dicho lo anterior, para definir a “*las partes*”, teniendo en consideración a las intervinientes en la cadena impugnativa citada en los antecedentes numerales cuatro, cinco, seis y siete del presente acuerdo, en un ejercicio de interpretación sistemática, se utilizó como analogía el contenido del artículo 14 fracciones I y II de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral para el Estado de Tlaxcala, el cual a la letra dice:

**“Artículo 14.** *Son partes en el procedimiento, las siguientes:*

*I. El actor, quien estando legitimado lo presente por sí mismo o a través de su representante legal.*

*II. La autoridad responsable o el partido político que haya realizado el acto o emitido la resolución que se impugna, y*

*(...)”.*

Entre tanto, para determinar los entes que esta autoridad denomina como “*instancias de apoyo*”, se tomó como base lo mandado por el Tribunal Electoral de Tlaxcala en la multicitada sentencia, específicamente en el efecto 5 que textualmente refiere:

**“5.** *Para la debida ejecución de este fallo, el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones deberá hacer uso de todas las atribuciones y facultades que el marco jurídico aplicable le confiere, así como auxiliarse o apoyarse en las autoridades locales y/o federales.”*

Al respecto, dado que es de suma importancia la realización de un proceso de consulta eficiente y respetuoso de los derechos colectivos de las comunidades, con fundamento en el artículo 22 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala; 4 fracción XXXI de la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas; 18 y 34 fracción III de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tlaxcala y 24 fracción IX de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones

<sup>11</sup> Serán denominados conjuntamente como “las partes” la Autoridad responsable y a los sujetos de consulta.

<sup>12</sup> Se entenderá como instancias de apoyo, a las instituciones y/o autoridades que se desempeñarán como órgano técnico, órgano garante y órgano coadyuvante.

gestionó la suscripción de convenios de colaboración con una autoridad federal y dos autoridades estatales, a fin de que estas colaboren en el proceso de consulta para la realización de las funciones especializadas que sean necesarias, de conformidad con el ámbito de sus atribuciones y competencias, tal y como es señalado en los antecedentes numerales doce, trece y quince del presente Acuerdo.

Dichas instancias de apoyo, se denominaron como 1) órgano técnico; 2) órgano garante y 3) órgano coadyuvante, toda vez que dichas figuras fueron invocadas en múltiples consultas realizadas por otros Organismos Públicos Locales Electorales, y que se nombran como tal en el *Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*<sup>13</sup>, aprobado en 2013 por el Pleno del Consejo Consultivo de la extinta Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, mismos que fueron tomado como referencia doctrinal y práctica. En este punto, es ilustrativo señalar concretamente la naturaleza o razón de ser de dichos órganos:

**Órgano técnico.** Es la institución de la administración pública federal, estatal o municipal, que tiene a su cargo la atención de los asuntos relativos a los pueblos y comunidades indígenas, afromexicanas y/o equiparables, que definirá el proceso metodológico para la implementación del proceso de consulta; y apoyará técnicamente con información jurídica, estadística y especializada sobre los pueblos y comunidades indígenas, afromexicanas y/o equiparables, a las partes que lo soliciten<sup>14</sup>.

**Órgano garante.** Es la instancia responsable de vigilar que los pueblos y comunidades indígenas, afromexicanas o equiparables ejerzan plenamente su derecho de consulta y de consentimiento libre, previo e informado; proporcionará a las partes información y asesoría respecto de este derecho fundamental y coadyuvará para solucionar las incidencias y obstáculos que surjan durante el proceso<sup>15</sup>.

**Órgano coadyuvante.** Instancia especializada en definir, normar, diseñar, establecer, ejecutar, orientar, coordinar, promover, dar seguimiento y evaluar las políticas, programas, proyectos, estrategias y acciones públicas, para garantizar el ejercicio y la implementación de los derechos de los pueblos indígenas y afromexicano, así como su desarrollo integral y sostenible y el fortalecimiento de sus culturas e identidades, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los instrumentos jurídicos internacionales de los que el país es parte<sup>16</sup>.

Ahora bien, se consideró que la **Secretaría de Bienestar del Estado de Tlaxcala** es la entidad idónea para desempeñar el papel de **órgano técnico**, pues es la institución estatal encargada de atender la política pública sobre pueblos y comunidades indígenas (y, por lo tanto, equiparables como las comunidades) en el Estado de Tlaxcala. Además, según el artículo 56 fracción XVIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de

---

<sup>13</sup> Consultable en: [http://www.semear.gob.mx/Pueblos\\_Indigenas.pdf](http://www.semear.gob.mx/Pueblos_Indigenas.pdf)

<sup>14</sup> Definición parcialmente recuperada de la Minuta Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Consulta de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas, con número CD-LXIV-III-2P-382 aprobado el 20 de abril de 2021 por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, consultable en: [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/iniclave/64/CD-LXIV-III-2P-382/01\\_minuta\\_382\\_20abr21.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/iniclave/64/CD-LXIV-III-2P-382/01_minuta_382_20abr21.pdf)

<sup>15</sup> Ibidem

<sup>16</sup> Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (s/f). *¿Qué hacemos?* Consultable en: <https://www.gob.mx/inpi/que-hacemos>



Tlaxcala<sup>17</sup>, a esta dependencia le corresponde participar en los procesos y acciones encaminadas a la celebración de esquemas de consulta y participación en los que estén involucradas las comunidades y los pueblos indígenas y originarios de la entidad.

Por otro lado, la **Comisión Estatal de Derechos Humanos Tlaxcala** es la indicada para ejercer como **órgano garante**, debido a que es el organismo encargado de la protección de los derechos humanos en la entidad. Además, en términos del artículo 18 fracción VII de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos<sup>18</sup>, es atribución de la Comisión Estatal de Derechos Humanos el establecer los mecanismos de coordinación que aseguren la adecuada ejecución de la política estatal de defensa, protección, respeto, prevención y difusión de los derechos humanos.

Finalmente, se considera pertinente la participación del **Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas** como **órgano coadyuvante**, dado que el artículo 4 de la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, prevé diversas atribuciones y funciones establecidas para promover, respetar, proteger y garantizar el reconocimiento pleno y el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas y afroamericano reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los instrumentos jurídicos internacionales de los que el país sea parte, así como participar en procesos de consulta.

## **SÉPTIMO. EJES TEMÁTICOS**

El proceso de consulta <sup>19</sup> está basado en diversos principios rectores, referidos en numerosos instrumentos internacionales e incluso en la doctrina que se ha redactado para referirse a la misma, sin embargo, para la delimitación de la metodología que se efectuará en el proceso de consulta es preciso resaltar que reiteradamente se ha establecido el cumplimiento preponderante del desarrollo a una consulta “adecuada y accesible”, para referencia lo que se enuncia subsecuentemente:

### **a) Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo**

Por lo que respecta al Convenio No. 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, se señalado en el artículo 6 numerales 1, Inciso a) y 2, 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;  
(...)”*

*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.”*

### **b) Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**

---

<sup>17</sup> Última reforma publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala el 9 de febrero de 2022.

<sup>18</sup> Ley de la Comisión de Derechos Humanos. Publicada en el Número 2 Extraordinario del Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala, el 12 de enero de 1999.

<sup>19</sup> Entendida como aquella opinión o consejo que se pide sobre un tema determinado para obtener recomendaciones y propuestas que beneficien a los pueblos y comunidades.

Referente a la enunciada Declaración, en los artículos 16 numeral 2 y 30 numeral 2 se alude lo siguiente:

*“Artículo 16*

*(...)*

*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 30*

*(...)*

*2. Los Estados celebrarán consultas eficaces con los pueblos indígenas interesados, por los procedimientos apropiados y en particular por medio de sus instituciones representativas, antes de utilizar sus tierras o territorios para actividades militares.”*

### **c) Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas**

En dicha Declaración Americana, en su artículo XIV, denominado “sistemas de conocimientos, lenguaje y comunicación”, numeral 4, establece que:

*“4. Los Estados, en conjunto con los pueblos indígenas, realizarán esfuerzos para que dichos pueblos puedan comprender y hacerse comprender en sus propias lenguas en procesos administrativos, políticos y judiciales, facilitándoles, si fuere necesario, intérpretes u otros medios eficaces.”*

### **d) Caso Pueblo Indígena kichwa de Sarayacu Vs Ecuador**

En los párrafos 201 y 202 de la sentencia de fecha veintisiete de junio de dos mil doce, emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, fue señalado lo siguiente:

*“c) La consulta adecuada y accesible*

*201. Este Tribunal estableció en otros casos que las consultas a Pueblos indígenas deben realizarse a través de procedimientos culturalmente adecuados, es decir, en conformidad con sus propias tradiciones. Por su lado, el Convenio N° 169 de la OIT dispone que “los gobiernos deberán [...] consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas”, así como tomar “medidas para garantizar que los miembros de dichos pueblos puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, facilitándoles, si fuere necesario, intérpretes u otros medios eficaces”, teniendo en cuenta su diversidad lingüística, particularmente en aquellas áreas donde la lengua oficial no sea hablada mayoritariamente por la población indígena.*

*202. Del mismo modo, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT señaló que la expresión “procedimientos apropiados” debe entenderse con referencia a la finalidad de la consulta y que por tanto no hay un único modelo de procedimiento apropiado, el cual debería “tener en cuenta las circunstancias nacionales y de los pueblos indígenas, así como [contextualmente de] la naturaleza de las medidas consultadas”. Así, tales procesos deben incluir, según criterios sistemáticos y preestablecidos, distintas formas de organización indígena, siempre que respondan a procesos internos de estos pueblos. (...)”*

### **e) Informe de la relatora especial del derecho de los pueblos indígenas**

En el informe de la relatora especial del derecho de los pueblos indígenas, concerniente al tema 3 “Promoción y protección de los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo”, se advierte lo siguiente en el párrafo 55:

*“55. Las consultas deben ser accesibles y apropiadas desde el punto de vista cultural, y deben respetar las formas de organización y representación indígenas, sin coacción ni intento de división alguno. (...)”*

### **f) Guía de buenas prácticas para la consulta previa en las Américas**

La citada guía en las páginas 24 y 25, ha establecido lo siguiente respecto al proceso de consulta:

***“Una consulta significativa es aquella que abarca lo siguiente:***

*(...)*

- El proceso y la información proporcionada son transparentes, precisos y accesibles.”*

***“Respetuosa***

*(...)*

- Utilizar lenguaje, lugares y consideraciones culturales apropiadas;”*

Ahora bien, es pertinente precisar que, el objetivo general es someter a consulta un proyecto de Reglamento<sup>20</sup> a las comunidades para que se manifiesten en torno a su contenido, sin embargo, se debe tomar en consideración: primero, que cuando se hace referencia a un “reglamento”, debe entenderse como una norma de carácter general, abstracta e impersonal que contempla y amplía el contenido de una ley, por lo que jerárquicamente está subordinada a ésta y corre la misma suerte, lo anterior puesto que una ley no puede prever todos los supuestos posibles, contrariamente al reglamento que tiende a detallar los supuestos previstos en la ley para que la individualización y aplicación del orden jurídico sea clara y efectiva; segundo, que para el caso en concreto el reglamento que será sometido a consulta indígena es el que establece la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, en el artículo 51, fracción XLII, y que señala que *(sic) es facultad del Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, expedir la reglamentación relativa a la asistencia técnica, jurídica y logística que el Instituto puede eventualmente prestar a las comunidades que realizan elecciones de presidencias de comunidad por el sistema de usos y costumbres*, en razón de lo anterior debe considerarse que por la sola naturaleza jurídica del Reglamento de asistencia técnica, jurídica y logística a las comunidades que realizan elecciones de Presidencias de Comunidad por el sistema de usos y costumbres, no resultaría eficaz e idóneo, y no se cumpliría con la finalidad de la consulta,<sup>21</sup> someter a consideración de las y los habitantes de las noventa y cuatro comunidades, disposiciones normativas en su literalidad, y pretender que se emita una opinión respecto de los enunciados normativos que integran el citado Reglamento, además es preciso mencionar que este Instituto debe velar por el cumplimiento del parámetro y/o principios establecidos en los instrumentos internacionales, la doctrina y la propia sentencia que mandata a este Organismo Público Electoral Local la celebración de la consulta en el Estado – tal y como fue descrito en los

---

<sup>20</sup> Cuando se hace referencia a proyecto de Reglamento, se entenderá aquel que regula la asistencia técnica, jurídica y logística a las comunidades que realizan elecciones de Presidencias de Comunidad por el sistema de usos y costumbres.

<sup>21</sup> Entendida como aquel proceso en el que se recaba la opinión sobre determinado tema a pueblos y comunidades..

primeros párrafos del presente apartado- que dicho proceso se desenvuelva de manera adecuada y accesible, entendiéndose como el esfuerzo que debe realizarse para que los sujetos de la consulta no solo puedan comprender sino hacerse comprender dentro del proceso a través de medios eficaces, por lo que, el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, considera oportuno y/o adecuado que la consulta a las comunidades se realice mediante los siguientes ejes temáticos:

- a) Promoción de la paridad e igualdad de género;
- b) Denominación de su máximo órgano de gobierno, sistema de cargos y método de elección;
- c) Asistencia técnica, jurídica y logística;
- d) Persona(s) o instancia que podrá solicitar al Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, la presencia de una persona representante; y
- e) Autoridades que pueden apoyar a las comunidades en la difusión de la convocatoria para la celebración de la asamblea.

Es de resaltar que, como primer paso para la elaboración del proceso de consulta, el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, realizó un análisis de las consultas que se han efectuado en el ámbito nacional, así como en países como Colombia y Perú, que son los que actualmente cuentan con una regulación nacional, para el desarrollo de las consultas, *inter alia*, y entre los que hay un común denominador, que es la realización de la consulta mediante la selección de temas o ejes temáticos como a continuación se muestra:

<b>Autoridad responsable de efectuar el proceso de consulta</b>	<b>Tema sometido a consulta</b>	<b>Liga de consulta</b>
Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo.	Medidas legislativas en materia de derechos político-electorales de pueblos, comunidades y personas indígenas.	<a href="https://periodico.hidalgo.gob.mx/?p=40968">https://periodico.hidalgo.gob.mx/?p=40968</a>
Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana.	Medidas afirmativas implementadas en el proceso electoral local 2020-2021, en materia de candidaturas indígenas.	<a href="http://impepac.mx/comision-de-asuntos-indigenas/">http://impepac.mx/comision-de-asuntos-indigenas/</a>
Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas	Reglamento para atender las solicitudes de consultas indígenas en materia electoral, que se presenten ante el Instituto de Elecciones y de Participación Ciudadana del Estado de Chiapas.	<a href="http://sesiones.iepcchiapas.org.mx/docs/132/ACUERDO%20IEPC.CG-A.008.2020.pdf">http://sesiones.iepcchiapas.org.mx/docs/132/ACUERDO%20IEPC.CG-A.008.2020.pdf</a>
Comisión Estatal Electoral de Nuevo León	Acciones afirmativas indígenas que se pueden adoptar en materia de representación político electoral para el Estado de Nuevo León.	<a href="https://www.ceenl.mx/consulta/2020/ci/docs/PROTOCOLO-CI-V2.pdf">https://www.ceenl.mx/consulta/2020/ci/docs/PROTOCOLO-CI-V2.pdf</a>
Poder Ejecutivo Federal	Reforma constitucional y legal sobre derechos de los pueblos indígenas y afromexicano.	<a href="https://www.inpi.gob.mx/gobmx-2019/convocatorias/inpi-protocolo-consulta-reforma-constitucional-derechos-pueblos-indigenas.pdf">https://www.inpi.gob.mx/gobmx-2019/convocatorias/inpi-protocolo-consulta-reforma-constitucional-derechos-pueblos-indigenas.pdf</a>

El extinto Consejo Consultivo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	Anteproyecto de la Ley General de Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas.	<a href="https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/37019/informe_final_de_la_consulta_sobre_el_anteproyecto.pdf">https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/37019/informe_final_de_la_consulta_sobre_el_anteproyecto.pdf</a>
Instituto Electoral del Estado de Guanajuato	Reglamento para la postulación de candidaturas indígenas del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato	<a href="https://ieeg.mx/consulta-indigena/">https://ieeg.mx/consulta-indigena/</a>

## OCTAVO. COMUNICACIÓN OFICIAL CON LAS COMUNIDADES

El desarrollo de una consulta informada implica invariablemente una comunicación constante entre las partes (el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones y las noventa y cuatro comunidades que eligen a sus autoridades mediante el sistema de usos y costumbres) pues, como lo ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso del Pueblo Saramaja vs Surinam, es necesario que el Estado acepte y brinde información. En vista de ello, emerge: la necesidad de establecer una comunicación eficiente con todas las personas integrantes de las comunidades.

Apelando a la razón, la lógica y a la experiencia, es natural deducir que el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones no está en posibilidad de entablar un diálogo oficial, formal y personalizado con cada habitante de las noventa y cuatro comunidades, respecto de cada actividad derivada del proceso que amerite comunicación entre las partes, pues además de ser algo que materialmente se aproxima a lo imposible, a ningún fin práctico llevaría pretender realizar tal cosa, por lo que sería un absurdo jurídico.

En consecuencia, se considera idóneo, necesario y proporcional que la comunicación oficial entre las partes sea entre el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones (por conducto de la Dirección de Organización Electoral, Capacitación y Educación Cívica) y la o el presidente de comunidad de que se trate, siempre que se encuentre en ejercicio del cargo. Lo anterior, toda vez que la persona que ostenta dicha titularidad fue democráticamente electa para fungir como representante de una determinada comunidad; además, el artículo 2 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala señala que la soberanía del Estado reside esencial y originariamente en el pueblo y en nombre de éste la ejerce el Poder Público, y que se manifiesta básicamente mediante el establecimiento del orden jurídico de su competencia y la elección y designación de sus propias autoridades locales en los términos del Pacto Federal.

Al respecto, no pasa desapercibida la existencia de una línea jurisprudencial definida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que sustenta lo anterior expuesto. Como ejemplo puede tomarse la ya citada Jurisprudencia 37/2015, la cual establece que las autoridades administrativas electorales de cualquier orden de gobierno, tienen el deber de consultar a la comunidad interesada, mediante mecanismos eficaces que garanticen su conocimiento, y por conducto de sus instituciones representativas, cada vez que pretendan emitir alguna medida susceptible de afectarles directamente, lo cual guarda una estrecha similitud con la Jurisprudencia 19/2014 de rubro “**COMUNIDADES INDÍGENAS. ELEMENTOS QUE COMPONEN EL DERECHO DE AUTOGOBIERNO**” la cual refiere el derecho de dichas comunidades a participar sin discriminación alguna, en la toma de decisiones en la vida política del Estado, a través de representantes electos por ellos, de acuerdo con sus procedimientos.

Ahora bien, cabe aclarar que lo anterior no implica de modo alguno que la carga de tomar decisiones a nombre de la colectividad recaerá de forma unilateral en las y los presidentes de comunidad con quienes se entablen las comunicaciones relacionadas con el proceso de consulta; antes bien, dicha autoridad debe entenderse como un canal de comunicación entre la comunidad en cuestión y el instituto, y que tiene la obligación de privilegiar la voluntad de la mayoría (voluntad comúnmente consensada por el órgano de producción normativa de mayor jerarquía que, por regla general, es su asamblea), dado que los usos y costumbres constituyen el marco jurídico y político a través del cual una comunidad ejerce su autogobierno y regula sus relaciones sociales. Apoya a lo anterior la Jurisprudencia 20/2014 de rubro **“COMUNIDADES INDÍGENAS. NORMAS QUE INTEGRAN SU SISTEMA JURÍDICO”**.

Finalmente, importa aclarar que la comunicación referida en el presente apartado debe entenderse como toda aquella que sea oficial a través de oficios u otros medios de comunicación (correo electrónico, teléfono, celular, etcétera), o bien, a través de reuniones personales agendadas con la debida oportunidad.

## **NOVENO. SEDES MUNICIPALES**

Durante la fase informativa está prevista la celebración de reuniones presenciales a las que acudirá personal adscrito al Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, y se invitará a las y los presidentes de las comunidades a consultar, a fin de que estos hagan de conocimiento de sus respectivas colectividades (idealmente, a través de su asamblea), la información abordada en las reuniones en comento.

Ahora bien, debe resaltarse que no se advierte un impedimento para establecer una única sede (estatal) para el desarrollo de dichas reuniones, puesto que se estima que la breve extensión territorial y las vías de comunicación de la entidad no representan un obstáculo para que las personas presidentas de las comunidades a consultar se constituyan físicamente, por ejemplo, en la sede del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones a fin de abordar las reuniones de la fase informativa y concretar lo dispuesto en el párrafo que antecede, máxime teniendo en cuenta la carga de trabajo adicional a la que está sometido el instituto con motivo del proceso de constitución, registro y acreditación de partidos políticos estatales que transcurre.

No obstante, tras un análisis de las circunstancias que concurren (temporalidad, recursos y carga de trabajo), en una máxima de protección a los derechos colectivos de las comunidades y con miras a obtener el mayor provecho posible de los recursos disponibles, este colegiado encuentra viable que las aludidas reuniones se lleven a cabo en sedes municipales. En este punto es pertinente tener presente que las noventa y cuatro comunidades a consultar se distribuyen entre veinticuatro de los sesenta municipios que conforman el Estado de Tlaxcala, por lo que serán preferentemente las cabeceras municipales de los veinticuatro municipios las sedes en que las reuniones tendrán verificativo.

Otro factor a tener en cuenta como soporte de esta determinación, es la aparente facilidad que tienen las y los presidentes de las comunidades a consultar, de constituirse personalmente en la cabecera municipal de su respectivo ayuntamiento, ya que el traslado físico a dichas demarcaciones es un acto habitual e inherente al ejercicio de su cargo, tal y como pudo advertirse en los primeros acercamientos con las comunidades, pues en gran parte de los casos, para notificar la primera comunicación oficial fue necesario acudir a las

presidencias municipales y no a las presidencias de comunidad, dado a que las personas titulares de estas últimas se encontraban en su respectivo ayuntamiento.

Por otro lado, resulta ilustrativo señalar que esta determinación guarda una estrecha analogía con la consulta en materia de distritación electoral realizada en dos mil dieciséis por el Instituto Nacional Electoral a los pueblos indígenas de México, en cuya fase informativa se determinó la realización de un foro estatal en cada entidad federativa, con la asistencia de instituciones indígenas representativas de la entidad, personas representantes de los partidos políticos, las autoridades estatales y municipales, entre otras autoridades y público en general, tal como puede constatarse en el Protocolo para la Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas en materia de Distritación Electoral, aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional mediante Acuerdo INE/CG93/2016 en Sesión ordinaria de veintiséis de febrero de dos mil dieciséis.

Por último, es importante destacar que las comunidades tendrán expedito su derecho de solicitar que esta fase, para cada caso en particular, sea desarrollada de forma diversa en atención a sus costumbres consuetudinarias, particularidades y/o necesidades, y las formas de organización interna o comunitaria, para lo cual, deberán informarlo al Instituto Tlaxcalteca de Elecciones y acreditar que tal cuestión es voluntad de la comunidad.

## **DÉCIMO. DELEGACIÓN DE FUNCIONES**

### **a) Creación de la Comisión**

Es necesario considerar que una vez culminado el desahogo de la fase de acuerdos previos del proceso de consulta a las comunidades que eligen a su titular de presidencia de comunidad mediante el sistema de usos y costumbres, deberá este Instituto proceder con el desahogo de las subsecuentes fases (operativa de acuerdos, informativa, deliberativa y consultiva) dando seguimiento y cumplimiento a las acciones que deberán ejecutarse en cada etapa, por lo que este Consejo General como máximo órgano superior y titular de dirección, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 64 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala y 47 segundo párrafo del Reglamento Interior del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones<sup>22</sup>, determina ineludiblemente la creación de una Comisión que se encargue de todos aquellos asuntos referentes al proceso de consulta que será efectuado a las noventa y cuatro comunidades que eligen a su titularidad de presidencia de comunidad por el sistema de usos y costumbres, por lo que se establece la integración de la Comisión Temporal de Consulta en los siguientes términos:

**Presidencia:** Consejera Electoral, Lic. Yedith Martínez Pinillo.

**Vocalías:** 1) Consejera Electoral, Lic. Janet Cervantes Ahuatzi.  
2) Consejero Electoral, Lic. Hermenegildo Nería Carreño.

**Secretaría Técnica:** Titular de la Dirección de Asuntos Jurídicos

Finalmente, es menester señalar que la Comisión Temporal de Consulta, supervisará las actividades de los órganos ejecutivos y de las áreas técnicas del Instituto que sean de su competencia en la materia de consulta a los pueblos y comunidades indígenas y de

---

<sup>22</sup> Artículos que estipulan que el Consejo General integrará otras Comisiones que considere necesarias para el cumplimiento de sus fines y el desempeño de sus atribuciones.

comunidades que elijan a sus autoridades por el sistema de usos y costumbres, además que de ser el caso conocerá, analizará, discutirá, emitirá y aprobará los dictámenes, proyectos de acuerdo o de resolución que deban ser presentados al Consejo General,<sup>23</sup> las demás que deriven de lo determinado en el Reglamento de Comisiones y en el Reglamento Interior, ambos del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, y las que resultaran aplicables.

#### ***b) De la delegación de funciones a la Comisión Temporal de Consulta***

En el Protocolo para el proceso de consulta previa, libre e informada a las comunidades que nombren a sus autoridades conforme a sus usos y costumbres y a las indígenas en el Estado de Tlaxcala, respecto del “Reglamento de asistencia técnica, jurídica y logística a las comunidades que realizan elecciones de presidencias de comunidad por el sistema de usos y costumbres fue establecido que la realización de determinadas actividades primordialmente de supervisión, sea efectuada a través de la Comisión Temporal de Consulta del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, es así que resulta acertado precisar que dicha delegación de funciones, es realizada con fundamento en lo previsto en la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala y el Reglamento de Comisiones del Consejo General de este Instituto, en virtud de lo siguiente:

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala

*“Artículo 67. El Consejo General delegará funciones a las comisiones, cuando así lo considere conveniente y para un periodo determinado. La delegación de funciones podrá ser revocada en cualquier momento por el mismo Consejo General.”*

Reglamento de Comisiones del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones

*“Artículo 10. El Consejo General delegará funciones a las Comisiones, cuando así lo considere conveniente y para un periodo determinado. La delegación de funciones podrá ser revocada en cualquier momento por el mismo Consejo General.”*

Finalmente, es menester señalar que la Comisión Temporal de Consulta, supervisará las actividades de los órganos ejecutivos y de las áreas técnicas del Instituto que sean de su competencia en la materia de consulta a los pueblos y comunidades indígenas y de sistemas normativos internos, además que de ser el caso conocerá, analizará, discutirá, emitirá y aprobará los dictámenes, proyectos de acuerdo o de resolución que deban ser presentados al Consejo General,<sup>24</sup> las demás que deriven de lo determinado en el Reglamento de Comisiones y en el Reglamento Interior, ambos del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, y las que resultaran aplicables.

#### ***c) De la Delegación de funciones a la Dirección de Organización Electoral, Capacitación y Educación Cívica***

En el Protocolo para el proceso de consulta previa, libre e informada a las comunidades que nombren a sus autoridades conforme a sus usos y costumbres y a las indígenas en el Estado de Tlaxcala, respecto del “Reglamento de asistencia técnica, jurídica y logística a las comunidades que realizan elecciones de presidencias de comunidad por el sistema de usos

---

<sup>23</sup> De conformidad con lo establecido en el artículo 8 del Reglamento de Comisiones del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones.

<sup>24</sup> De conformidad con lo establecido en el artículo 8 del Reglamento de Comisiones del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones.



y costumbres” se estableció que la Dirección de Organización Electoral, Capacitación y Educación Cívica de este Instituto, a través de su titular será quien suscribirá los oficios, circulares y otros documentos, que sean remitidos a los sujetos de consulta, en lo relativo a las peticiones, inquietudes, propuestas, comunicaciones y otros, que se formularán en el proceso, salvo aquellas que expresamente están determinadas en el Protocolo para realización del Consejo General, es así que resulta fundamental constreñir que dicha delegación es realizada con fundamento en lo previsto en la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala y en el Reglamento Interior del Instituto Tlaxcala de Elecciones, en virtud de lo siguiente:

#### Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala

*“Artículo 75. La Dirección de Organización Electoral, Capacitación y Educación Cívica tendrá a su cargo las atribuciones y funciones siguientes:*

*(...)*

*XXV. Las demás que determine esta Ley, otros ordenamientos, la normatividad interna del Instituto y el Consejo General.”*

#### Reglamento Interior del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones

*“Artículo 42. La Dirección de Organización Electoral, Capacitación y Educación Cívica tendrá a su cargo las atribuciones y funciones de acuerdo a lo establecido en el capítulo X, artículo 75, de la Ley electoral y las que determine el Consejo General del Instituto.”*

Ahora bien, debe decirse que la delegación de funciones que fue establecida en el Protocolo para el proceso de consulta previa, libre e informada a las comunidades que nombren a sus autoridades conforme a sus usos y costumbres y a las indígenas en el Estado de Tlaxcala, respecto del “Reglamento de asistencia técnica, jurídica y logística a las comunidades que realizan elecciones de presidencias de comunidad por el sistema de usos y costumbres”, es realizada en aras, primero de generar una comunicación pronta y expedita entre los sujetos de consulta y segundo, derivado de la constante interacción directa que han tenido las comunidades -a las que se les consultará- con la Dirección de Organización Electoral, Capacitación y Educación Cívica, cuando se les ha brindado asistencia técnica, jurídica y logística, en la elección de su titular de presidencia de comunidad; permitirá generar un clima de confianza.

### **DÉCIMO PRIMERO. DE LA RECEPCIÓN DE LA OPINIÓN**

El Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, ha brindado asistencia técnica, jurídica y logística a las comunidades que realizan elecciones por el sistema de usos y costumbres, y de la experiencia que ha conllevado dicha asistencia, así como de la información que ha sido plasmada en el Catálogo de Presidencias de Comunidad que realizan elecciones mediante el sistema de su usos y costumbres,<sup>25</sup> se ha sistematizado que las comunidades en la mayoría de los casos realizan elecciones a través de diversos mecanismos, como lo es la votación mediante: el uso de papeletas; a mano alzada; mediante filas frente a cada candidato o candidata; voto directo en un pizarrón en el que cada ciudadana y ciudadano coloca una raya debajo del nombre del candidato o candidata de su preferencia; formación de grupos para cada candidato registrado; colocando una línea por cada voto a favor sobre

---

<sup>25</sup> El cual de conformidad con el artículo 275 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, es elaborado y actualizado por el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones.

una cartulina, *inter alia*, paralelamente a lo anterior el procedimiento que se utiliza en cada comunidad no es único ni uniforme, por ende, esta autoridad administrativa en ánimos de generar condiciones de equidad en las comunidades, -entendida como el denuedo que el Instituto realiza, para estar en aptitud y posibilidad de brindar la misma asistencia, así como los mismos recursos humanos y materiales, a las noventa y cuatro comunidades- se considera adecuado que la consulta se realice mediante papeletas, para aquellas comunidades que en facultad de su libre determinación así lo deseen o en su caso bajo la modalidad que la comunidad determine, tal y como es señalado en el Protocolo para el proceso de consulta previa, libre e informada a las comunidades que nombren a sus autoridades conforme a sus usos y costumbres y a las indígenas en el Estado de Tlaxcala, respecto del “Reglamento de asistencia técnica, jurídica y logística a las comunidades que realizan elecciones de presidencias de comunidad por el sistema de usos y costumbres” sección I) correspondiente a la fase consultiva y que a la letra estipula lo siguiente:

*“Por lo que, se prevé que para recabar los posicionamientos, opiniones o propuestas de las comunidades con relación a los ejes temáticos, esta fase se desarrollará de conformidad con las determinaciones y particularidades de cada comunidad, por lo que estas determinaciones y particularidades, deberán ser aprobadas y gestionadas en la fase operativa de acuerdos, sin embargo el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones hará de conocimiento a las comunidades que de ser el caso podrán emitir sus posicionamientos, opiniones o propuestas a través de papeletas que serán depositadas en la urna(s) que al efecto se instale, garantizando el cumplimiento de las características del voto y los principios rectores de la función electoral.”*

Finalmente debe decirse que dicha determinación fue realizada en anuencia de lo señalado en la sentencia dictada dentro del expediente TET-JDC-030/2020 y Acumulado TET-JDC-032/2020, y que la letra cita (pp. 37):

*“Es importante destacar en este punto, que no existe un modelo predeterminado de consulta, por lo que es deber de las autoridades, en un proceso creativo, aterrizar en los casos concretos los elementos destacados con anterioridad.”*

**DÉCIMO SEGUNDO. DE LA ATENCIÓN A LOS OFICIOS SIN NÚMERO PRESENTADOS POR LOS PRESIDENTES DE LAS COMUNIDADES DE SAN FELIPE CUAUHTÉNCO, SECCIÓN QUINTA, CONTLA DE JUAN CUAMATZ Y SANTA JUSTINA ECATEPEC, IXTACUIXTLA DE MARIANO MATAMOROS, AMBAS DEL ESTADO DE TLAXCALA**

En fechas diecinueve de enero, quince y veintinueve de abril, se recibieron en la Oficialía de Partes adscrita a la Secretaría Ejecutiva del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, tres oficios sin número (y un anexo a cada uno de ellos) registrados con los números de folio 91, 722 y 886, cuyos datos primarios se mencionan en la siguiente tabla:

<b>Folio</b>	<b>0091</b>	<b>722</b>	<b>886</b>
<b>Signante</b>	Crisóforo Cuamatzi Flores, Presidente de Comunidad de San Felipe Cuauhtenco, Contla de Juan Cuamatzi, Tlaxcala; y otros.	Crisóforo Cuamatzi Flores, Presidente de Comunidad de San Felipe Cuauhtenco, Sección Quina Contla de Juan Cuamatzi, Tlaxcala.	Ing. Ignacio Rodríguez Hernández, Presidente de Comunidad de Santa Justina Ecatepec, Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, Tlaxcala.
<b>Anexo*</b>	Protocolo o lineamientos para la realización de la consulta previa sobre la propuesta de		Protocolo o lineamientos para la realización de la

	"Reglamento de asistencia técnica, jurídica y logística a las <b>comunidades</b> que realizan elecciones de presidencias de comunidad por el sistema de usos y costumbres"	consulta previa sobre el "Reglamento de asistencia técnica, jurídica y logística a las comunidades que realizan elecciones de presidencias de comunidad por el sistema de usos y costumbres"***
--	--	---

\*El documento anexo al folio 722, fue identificado por el signante como "Anexo-I".

\*\* Signado por diversas personas que se ostentan como autoridades y ex autoridades de la comunidad de Santa Justina Ecatepec, Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, Tlaxcala.

Por cuanto hace al oficio identificado con el folio 0091, tal y como se establece en el antecedente 8, mediante Acuerdo ITE-CG 10/2022 este Consejo General dio respuesta a la solicitud realizada en el siguiente sentido:

*"Por lo tanto, como puede deducirse, a la data, el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones se encuentra dentro de plazo concedido por el Tribunal Electoral de Tlaxcala para verificar y determinar la manera en que se realizará la consulta, para lo cual —en su momento— se establecerá un canal de comunicación con cada una de las noventa y cuatro comunidades de la entidad que eligen a sus representantes por medio de sistemas normativos internos."*

Por su lado, a través de oficio de folio 722, el signante esencialmente refiere que: **a)** sí es deseo de su comunidad participar en la consulta, pero que se tome en cuenta lo que se describe en su "Anexo-I"; **b)** sí requiere de material informativo traducido en náhuatl; **c)** sí requiere de traductores en náhuatl; y **d)** teléfono y dos correos electrónicos para establecer comunicación con el instituto.

Mientras que, mediante el oficio registrado con el folio 886 se plasman las siguientes consideraciones:

*"Se dirigen a ustedes muy atentamente para hacerles llegar el protocolo o lineamientos para la realización de la consulta en nuestra comunidad del "Reglamento de asistencia técnica, jurídica y logística a las comunidades que realizan elecciones de presidencias de comunidad por el sistema de usos y costumbres", (...)*

*"se fija el sábado 07 de mayo de 2022 como fecha de inicio de la fase informativa, (...)"*

Ahora bien, luego de un minucioso análisis realizado por este órgano electoral, se puede apreciar que los documentos anexos a los tres oficios en cita fueron creados para definir diferentes cuestiones<sup>26</sup> para su consideración en el proceso de consulta ordenado por el Tribunal Electoral de Tlaxcala, únicamente en lo concerniente a sus respectivas comunidades.

En esa senda, se aprecia que en los documentos anexos a los oficios identificados con los folios 722 y 886, se señala que para la celebración de la fase informativa se convocará a una o más asambleas comunitarias, de las cuales solicitan la presencia de personas expertas para que acudan a la comunidad respectiva, ello a fin de garantizar que el proceso de

<sup>26</sup> Como fases, directrices, elementos.

consulta cumpla con los derechos humanos colectivos de los pueblos y comunidades indígenas y equiparables.

Por lo tanto, en atención a las consideraciones mencionadas en supra, este Consejo General ordena a la Comisión Temporal de Consulta, entable una comunicación con las comunidades en comento a través de sus representaciones, a fin de generar acuerdos y consensos por medio de visitas in situ que permitan dar la debida atención al contenido de los protocolos remitidos por estas últimas. En dichas visitas, se deberán abordar y tomar en consideración las manifestaciones plasmadas en los oficios registrados con los folios 722 y 886.

Además, debe señalarse que actualmente este Instituto se encuentra en el desarrollo de la fase de acuerdos previos, la cual consiste fundamentalmente en la recopilación y procesamiento de la información necesaria para la planeación y el desarrollo del proceso de consulta, así como en los primeros acercamientos con las comunidades y sus autoridades para hacer de su conocimiento la realización de la consulta; por lo que será hasta la siguiente fase (operativa de acuerdos) del proceso de consulta cuando el Instituto desarrolle actos de índole operativa que permitan generar consenso con las comunidades a fin de desahogar el resto de las fases subsecuentes del proceso de consulta. Por lo anterior, se estima conveniente y procesalmente adecuado, realizar los acercamientos respectivos, por conducto de la Comisión en comento.

**V. Sentido del Acuerdo.** En términos del Considerando IV del presente acuerdo, el Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, determina lo siguiente:

- a) Se da cumplimiento a los efectos 2 y 3 de la sentencia del Tribunal Electoral de Tlaxcala, dictada dentro del expediente TET-JDC-030/2020 y Acumulado TET-JDC-032/2020.
- b) Se aprueba el Protocolo para el proceso de consulta previa, libre e informada a las comunidades que nombren a sus autoridades conforme a sus usos y costumbres y a las indígenas en el Estado de Tlaxcala, respecto del “Reglamento de asistencia técnica, jurídica y logística a las comunidades que realizan elecciones de presidencias de comunidad por el sistema de usos y costumbres”.
- c) Se aprueba la integración de la Comisión Temporal de Consulta, en términos del Considerando IV del presente Acuerdo.
- d) Se aprueba la delegación de funciones a la Comisión Temporal de Consulta, en los términos previstos en el Protocolo para el proceso de consulta previa, libre e informada a las comunidades que nombren a sus autoridades conforme a sus usos y costumbres y a las indígenas en el Estado de Tlaxcala, respecto del “Reglamento de asistencia técnica, jurídica y logística a las comunidades que realizan elecciones de presidencias de comunidad por el sistema de usos y costumbres”.
- e) Se aprueba la delegación de funciones a la Dirección de Organización Electoral, Capacitación y Educación Cívica de este Instituto, en los términos previstos en el Protocolo para el proceso de consulta previa, libre e informada a las comunidades que nombren a sus autoridades conforme a sus usos y costumbres y a las indígenas en el

Estado de Tlaxcala, respecto del “Reglamento de asistencia técnica, jurídica y logística a las comunidades que realizan elecciones de presidencias de comunidad por el sistema de usos y costumbres”.

- f) Se da atención a los oficios sin número registrados con los números de folio 722 y 886 presentados por los ciudadanos Crisóforo Cuamatzi Flores e Ignacio Rodríguez Hernández, Presidentes de Comunidad de San Felipe Cuauhtenco, Sección Quinta, Contla de Juan Cuamatzi y Santa Justina Ecatepec, Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, respectivamente, en los términos señalados en el Considerando IV apartado décimo segundo del presente acuerdo.

Por lo expuesto y fundado se emite el siguiente:

---

## ACUERDO

---

**PRIMERO.** Se da cumplimiento a los efectos 2 y 3 de la sentencia dictada dentro del expediente TET-JDC-030/2020 y Acumulado TET-JDC-032/2020, emitida por el Tribunal Electoral de Tlaxcala en términos de los Considerandos IV y V del presente Acuerdo.

**SEGUNDO.** Se aprueba el Protocolo para el proceso de consulta previa, libre e informada a las comunidades que nombren a sus autoridades conforme a sus usos y costumbres y a las indígenas en el Estado de Tlaxcala, respecto del “Reglamento de asistencia técnica, jurídica y logística a las comunidades que realizan elecciones de presidencias de comunidad por el sistema de usos y costumbres”.

**TERCERO.** Se aprueba la integración y delegación de funciones a la Comisión Temporal de Consulta en los términos previstos en el considerando IV y V del presente Acuerdo.

**CUARTO.** Se aprueba la delegación de funciones a la Dirección de Organización Electoral, Capacitación y Educación Cívica de este Instituto, en los términos previstos en el considerando IV y V del presente Acuerdo.

**QUINTO.** Infórmese al Tribunal Electoral de Tlaxcala, dentro del plazo establecido en los efectos 2 y 3 de la sentencia dictada dentro del expediente TET-JDC-030/2020 y Acumulado TET-JDC-032/2020 de su índice.

**SEXTO.** Se instruye al Secretario Ejecutivo del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones para que notifique el presente Acuerdo y su Anexo UNO, a los sujetos de la consulta señalados en el Protocolo para el proceso de consulta previa, libre e informada a las comunidades que nombren a sus autoridades conforme a sus usos y costumbres y a las indígenas en el Estado de Tlaxcala, respecto del “Reglamento de asistencia técnica, jurídica y logística a las comunidades que realizan elecciones de presidencias de comunidad por el sistema de usos y costumbres”.

**SÉPTIMO.** Se instruye a los órganos de enlace que fueron designados en los Convenios de Colaboración celebrados entre el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones y a) la Secretaría de Bienestar del Estado de Tlaxcala; b) la Comisión Estatal de Derechos Humanos Tlaxcala; y c) el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, que notifiquen a las citadas instancias de apoyo el presente Acuerdo y sus correspondientes Anexos Uno y Dos.

**OCTAVO.** Se instruye al Área Técnica de Comunicación Social y Prensa, la elaboración de una versión ciudadana del presente Acuerdo y Anexo UNO, además de las gestiones para su correspondiente traducción a la lengua indígena nahua y otomí.

**NOVENO.** Se instruye a la estructura orgánica del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones la elaboración de documentos informativos alusivos al presente Acuerdo y a su Anexo UNO, además de la gestión para su correspondiente traducción a la lengua indígena nahua y otomí.

**DÉCIMO.** Téngase por notificadas a las representaciones de los partidos políticos presentes en esta Sesión, y a los ausentes, notifíquese por conducto de la Secretaría Ejecutiva por medio de correo electrónico.

**DÉCIMO PRIMERO.** Publíquese el presente acuerdo, 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 treinta de abril de dos mil veintidós, firmando al calce la Consejera Presidenta y el Secretario del Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, con 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