



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

JUICIOS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO- ELECTORALES DEL CIUDADANO

EXPEDIENTES: SCM-JDC-88/2020,
SCM-JDC-89/2020, SCM-JDC-90/2020,
SCM-JDC-107/2020, SCM-JDC-
108/2020, SCM-JDC-109/2020, SCM-
JDC-111/2020 Y SCM-JDC-112/2020
ACUMULADOS

PARTE ACTORA: RIGOBERTO
PALOMARES SOLÍS Y OTRAS
PERSONAS

AUTORIDAD RESPONSABLE:
INSTITUTO MORELENSE DE
PROCESOS ELECTORALES Y
PARTICIPACIÓN CIUDADANA¹

MAGISTRADO PONENTE: HÉCTOR
ROMERO BOLAÑOS

SECRETARIAS: RUTH RANGEL
VALDES Y MARÍA DEL CARMEN
ROMÁN PINEDA

Ciudad de México, trece de agosto de dos mil veinte.

La Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en la Ciudad de México, en sesión pública de esta fecha, resuelve **revocar** los acuerdos emitidos por el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana que regulan las acciones afirmativas para personas

¹ Si bien en el juicio de la ciudadanía SCM-JDC-89/2020, la parte actora señala como autoridad responsable también a la Consejera Presidenta del Instituto Morelense de Procesos Electorales y de Participación Ciudadana, únicamente se tendrá como autoridad responsable al Instituto citado (a través de su Consejo General), pues es éste quien emitió los Acuerdos impugnados en materia de acciones afirmativas a favor de personas indígenas del estado de Morelos.

indígenas en la entidad para cargos de Ayuntamientos y Diputaciones.

ÍNDICE

Glosario -----	3
Síntesis de la sentencia-----	5
Antecedentes -----	7

Razones y fundamentos

PRIMERO. Jurisdicción y Competencia -----	10
SEGUNDO. Justificación de urgencia para resolver los asuntos en contexto de la pandemia de COVID-19-----	11
TERCERO. Perspectiva intercultural-----	14
CUARTO. Salto de la instancia-----	18
QUINTO. Acumulación -----	23
SEXTO. Procedencia de los juicios -----	24
SÉPTIMO. Escrito presentado en el juicio SCM-JDC-107/2020-----	36
OCTAVO. Contexto del problema-----	41
I. Acuerdos emitidos por el Instituto Local para implementar acciones afirmativas a favor de la población indígena a cargos de Ayuntamientos y Diputaciones -----	42
II. Juicio de la Ciudadanía Federal (salto de instancia) y agravios -----	45
III. Controversia, suplencia total de los agravios y metodología de estudio -----	58
NOVENO. Análisis de los agravios-----	61
1. La Acción Afirmativa vulnera el derecho de autodeterminación del Municipio Indígena. (SCM-JDC-88/2020, SCM-JDC-89/2020, SCM-JDC-109/2020 y SCM-JDC-111/2020)-----	61
2. Indebidos parámetros para determinar el porcentaje de población indígena en los Municipios y Distritos no indígenas. (SCM-JDC-90/2020, SCM-JDC-107/2020 y SCM-JDC-108/2020) -----	76
3. Acción afirmativa en el Distrito IV (candidatura indígena y de género) (SCM-JDC-107/2020 y SCM-JDC-112/2020) -----	101
4. Omisión de Consulta Previa en la emisión de los acuerdos impugnados. (SCM-	



JDC-88/2020, SCM-JDC-89/2020, SCM-JDC-90/2020, SCM-JDC-107/2020, SCM-JDC-109/2020 y SC-JDC-111/2020) -----111

5. Acuerdos 48 y 65. Lineamientos para solicitar cambio de sistema electivo, así como reglas para probar existencia de sistema normativo y para promover la participación de la ciudadanía indígena en las elecciones municipales y diputaciones. (SCM-JDC-90/2020) -----116

DÉCIMO. Efectos-----121

RESUELVE-----142

G L O S A R I O

Actoras, Actores, promoventes o parte actora	Rigoberto Palomares Solís, Román Onofre Quevedo, Alma Rosa Laureano Cruz, Francisco Javier Palacios Ramos, Brisa Yanet Melgar Nicolas, Pedro Nicolas Franco, Juana Nicolas Irineo, Eleuterio Roberto Pallares, Gloria Ivette Gutiérrez Macedonio, Juanita Macedonio Linares, Reina Octaviano Macedonio, Ernesto Galicia de los Santos, Leticia Leyva Solís, Marlene Jiménez Leyva, Emiliano Bernal Teodosio, María Esther Duarte Reyes, Ansberta Vara Leyva, Marco Antonio Tafolla Soriano y Francisco Ortiz Martínez
Acuerdo 43	Acuerdo IMPEPAC/CEE/043/2020, a través del cual se aprobó el Análisis Municipal por Conformación de Comunidades, que formula la Dirección Ejecutiva de Organización y Partidos Políticos del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana
Acuerdo 44	Acuerdo IMPEPAC/CEE/044/2020, mediante el cual se aprobó el Catálogo de Comunidades por Municipio y Tipo de Elección 2019
Acuerdo 48	Acuerdo IMPEPAC/CEE/048/2019 emitido por el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, se aprobaron los Lineamientos respecto de los Requisitos y el Procedimiento que un Pueblo Indígena debe llevar a cabo para Elegir a sus Autoridades Internas a través de sus Sistemas Normativos Internos
Acuerdo 49	Acuerdo IMPEPAC/CEE/049/2020, por el cual se aprobó el Plan de Trabajo para la Difusión de los Requisitos y el Procedimiento para la Elección de autoridades a través de los Sistemas Normativos Internos

Acuerdo 51	Acuerdo IMPEPAC/CEE/051/2020, mediante el cual se determinan los municipios en los que se llevará a cabo una consulta a fin de determinar si la mayoría de la población está de acuerdo en celebrar sus comicios de acuerdo a sus usos y costumbres, así como la aprobación de la convocatoria a dicha consulta conforme a los lineamientos respecto de los requisitos y el procedimiento que un pueblo indígena debe llevar a cabo para elegir a sus autoridades internas a través de sus Sistemas Normativos Internos
Acuerdo 65	Acuerdo IMPEPAC/CEE/065/2020 emitido por el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana por el que se aprueban Acciones afirmativas en materia indígena, en cumplimiento a la sentencia emitida por la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el expediente SCM-JDC-403/2018.
Autoridad responsable, Instituto Local, Instituto responsable o IMPEPAC	Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana
Código Local	Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el estado de Morelos.
Constitución Federal	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Constitución local	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
Juicio de la Ciudadanía	Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (y la ciudadana)
Ley electoral	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Sala Regional	Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en la Ciudad de México
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación



Tribunal electoral o TEPJF Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Síntesis de la sentencia.

Para una mayor facilidad en la comprensión de esta sentencia², la Sala Regional presenta una síntesis de la misma:

¿Qué quiere la parte actora?

La parte actora pide revocar los acuerdos del Instituto Local mediante los que implementó acciones afirmativas a favor de personas indígenas en candidaturas de Ayuntamientos y Diputaciones del estado de Morelos.

Ello porque el Instituto Local determinó que las acciones afirmativas solo debían implementarse en los municipios indígenas reconocidos a nivel estatal, determinando que en estos se crearían dos lugares en el Ayuntamiento para personas indígenas (presidencia y sindicatura) y, además, los vinculó para realizar una consulta para verificar si cambiarían el método electivo de partidos políticos a su sistema normativo interno.

Esto, además de vulnerar el derecho de los municipios indígenas a la libre autodeterminación, también va contra la esencia de las acciones afirmativas para personas indígenas.

Además, para establecer el número de población indígena en la entidad, el Instituto Local erróneamente se basó en un criterio lingüístico, dejando de lado la autoadscripción y que en el proceso de creación de los **acuerdos impugnados** para la

² Esta síntesis no sustituye a la sentencia, sino que es una herramienta para facilitar su comprensión, en el entendido de que la sentencia entendida en su integralidad contiene los fundamentos y motivos que llevaron a resolver este juicio en la manera expresada en el único punto resolutorio de la misma.

implementación de acciones afirmativas no se consultó previamente a las comunidades y pueblos indígenas.

Asimismo, algunos de los promoventes, señalan que fue inadecuado que el Instituto Local instrumentara una medida compensatoria de género en el Distrito IV para la elección de la diputación.

¿Qué resuelve la Sala Regional?

Esta Sala Regional considera que la parte actora tiene razón, porque el Instituto Local i) con parámetros incorrectos fijó la cantidad de población indígena en la entidad de Morelos, ii) determinó un porcentaje desmedido de población indígena como requisito para implementar acciones afirmativas, iii) no llevó a cabo consulta previa a las comunidades y pueblos indígenas del estado de Morelos, a pesar de que todo el procedimiento de creación de los acuerdos estaba vinculado con un impacto significativo en los derechos de la población indígena y iv) de forma incorrecta determinó acciones afirmativas a favor de personas indígenas, para ser implementadas en municipios indígenas, previendo una consulta “oficiosa” para cambio de sistema de partidos políticos a sistema normativo interno y v) no fundó ni motivó suficientemente la implementación de la medida compensatoria de género en el Distrito IV.

Por ello, ante la actuación indebida del Instituto Local, esta Sala Regional revocó los **acuerdos impugnados** y los que dictó la autoridad responsable para implementar las acciones afirmativas a favor de las personas indígenas en el estado de Morelos, para los efectos de que, en este proceso electoral, emita otros acuerdos en los que tomando en cuenta ciertos factores, implemente acciones afirmativas que beneficie a las personas



indígenas en municipios no indígenas pero con población que pertenezca a este grupo y, en el caso de que instrumente una medida compensatoria de género, funde y motive esa determinación.

Ello, con base en la regulación que, en el Código Local se implementó sobre candidaturas indígenas y de la interpretación que esta Sala Regional le explicó sobre las acciones afirmativas a favor de las personas indígenas y a favor de las mujeres.

Una vez culminado el proceso electivo, el Instituto Local deberá iniciar, de forma inmediata, con las consultas previas e informadas a favor de las comunidades y pueblos indígenas de la entidad, recabe información actualizada sobre la población indígena en el estado de Morelos y, en consecuencia, modificar o crear las acciones afirmativas de las personas indígenas en candidaturas de Ayuntamientos y diputaciones.

Esto en el entendido de que, por lo que hace a los municipios indígenas, no deben implementarse acciones afirmativas respecto de sus ayuntamientos pues se reconoce su derecho a que la elección de la integración de sus Ayuntamientos se realice a través de sus sistemas normativos internos.

ANTECEDENTES

De lo narrado en los escritos de demanda presentados por las y los promoventes y de las constancias que obran en autos, se advierten los siguientes:

I. Sentencia SCM-JDC-403/2018. El veintinueve de junio de dos mil dieciocho, esta Sala Regional dictó resolución en el sentido de ordenar a diversas autoridades del estado de Morelos, implementar acciones afirmativas que permitieran consolidar el

derecho de igualdad de las personas indígenas para participar en los procesos electorales de diputaciones locales e integrantes de los Ayuntamientos.

II. Acciones realizadas encaminadas al cumplimiento de la sentencia emitida en el juicio de la ciudadanía SCM-JDC-403/2018.

En el presente año, el Instituto Local con la finalidad de ejecutar la sentencia citada, en lo relativo a las acciones afirmativas para personas indígenas, aprobó los acuerdos **43, 44, 48, 49, 51 y 65**

III. Juicios de la ciudadanía.

1. Demandas en salto de la instancia. En contra de lo anterior, algunas de las personas promoventes, el diecinueve y veinticinco de junio, respectivamente, presentaron demandas de Juicios de la Ciudadanía, en salto de la instancia.

2. Turno. Por acuerdos de veinticinco y veintiséis de junio siguiente, respectivamente, el magistrado presidente de esta Sala Regional ordenó integrar con dichas demandas, los expedientes SCM-JDC-88/2020, SCM-JDC-89/2020 y SCM-JDC-90/2020 y turnarlos a la Ponencia a su cargo, para los efectos establecidos en el artículo 19 y 92 de la Ley de Medios.

3. Radicación y admisión. En su oportunidad, el magistrado instructor acordó la radicación de los expedientes en que se actúa y dictó los acuerdos mediante los cuales admitió las demandas.

IV. Juicios de la Ciudadanía local.

1. Demandas. Las y los promoventes de los Juicios de la Ciudadanía SCM-JDC-107/2020, SCM-JDC-108/2020, SCM-JDC-109/2020, SCM-JDC-111/2020 y SCM-JDC-112/2020, el



diecinueve y veinticinco de junio, respectivamente, presentaron demandas de Juicios de la Ciudadanía ante el Tribunal Local.

Mediante acuerdo de quince de junio, el Tribunal Local declinó la competencia de los asuntos a esta Sala Regional.

2. Remisión y turno. Una vez recibidas en esta Sala Regional las constancias respectivas con las que se integraron los Asuntos Generales SCM-AG-29/2020, SCM-AG-30/2020 y SCM-AG-31/2020, se remitieron a la magistrada María Guadalupe Silva Rojas.

3. Acuerdo Plenario de esta Sala Regional de aceptación de competencia. El veintidós y veintiocho de julio, esta Sala Regional, aceptó la competencia para conocer de los asuntos declinados por el Tribunal Local, por lo que se ordenó formar los expedientes correspondientes y turnarlos como correspondiera.

4. Turno. Por acuerdos de veintidós y veintiocho de julio, el **magistrado presidente** de esta Sala Regional ordenó integrar los expedientes SCM-JDC-107/2020, SCM-JDC-108/2020, SCM-JDC-109/2020, SCM-JDC-111/2020 y SCM-JDC-112/2020 y turnarlos a la Ponencia a su cargo, para los efectos establecidos en el artículo 19 y 92 de la Ley de Medios.

5. Radicación y admisión. En su oportunidad, el **magistrado instructor** acordó la radicación de los expedientes en que se actúa, así como los acuerdos mediante los cuales admitió las demandas.

V. Cierre de instrucción de los juicios. En su oportunidad, al considerar que no existía diligencia alguna por desahogar, declaró cerrada la instrucción de los juicios que habían sido admitidos, con lo que los asuntos quedaron en estado de dictar sentencia.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERO. Jurisdicción y competencia.

Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver los medios de impugnación, al haber sido promovidos por ciudadanos y ciudadanas por su propio derecho, quienes se ostentan en algunos casos como indígenas de Coatetelco, Xoxocotla, Tepoztlán, Hueyapan y Puente de Ixtla, Morelos, a fin de controvertir algunos acuerdos emitidos por el IMPEPAC, mediante los cuales se implementaron acciones afirmativas a favor de personas indígenas para el registro de candidaturas de Ayuntamientos y diputaciones en el estado de Morelos; supuesto competencia de este órgano jurisdiccional y entidad federativa respecto de la cual ejerce jurisdicción.

Lo anterior, con fundamento en:

Constitución Federal. Artículos 41 párrafo segundo Base VI y 99 párrafo cuarto fracción V.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Artículos 186 fracción III inciso c) y 195 fracción IV.

Ley de Medios. Artículos 3 numeral 2 inciso c), 79 párrafo 1, 80 numeral 1 inciso f), 83 numeral 1 inciso b).

Acuerdo INE/CG329/2017.³ Por el que se aprobó el ámbito territorial de las cinco circunscripciones plurinominales electorales federales en que se divide el país.

³ Emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de septiembre de dos mil diecisiete.



SEGUNDO. Justificación de urgencia para resolver los asuntos en contexto de la pandemia de COVID-19.

Como es un hecho notorio⁴ para esta Sala Regional, a partir de la emergencia sanitaria que actualmente atraviesa el país, derivada de la enfermedad causada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19), la Sala Superior emitió el Acuerdo General 2/2020⁵ por el cual estableció como medida extraordinaria y excepcional, la celebración de sesiones no presenciales y entre otros, de aquellos asuntos en los que el Pleno así lo determinara según su naturaleza.⁶

En el Acuerdo General 2/2020 se determinó, específicamente en el punto IV, que los asuntos que se considerarían como “urgentes” serían: *“aquellos que se encuentren vinculados a algún proceso electoral en relación con términos perentorios, o bien, que pudieran generar un daño irreparable, lo cual deberá estar debidamente justificado en la sentencia.- En todo caso, serán objeto de resolución aquellos que de manera fundada y motivada el Pleno determine, con base en la situación sanitaria que atraviesa el país...”*

⁴ Se invoca como hecho notorio conforme con el artículo 15 numeral 1 de la Ley de Medios⁴ y la jurisprudencia de rubro: **“HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO”**,⁴ emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual define que por hechos notorios deben entenderse, en general, aquellos que por el **conocimiento humano se consideran ciertos e indiscutibles**, ya sea que pertenezcan a la historia, a la ciencia, a la naturaleza, a las vicisitudes de la **vida pública actual o a circunstancias comúnmente** conocidas en un determinado lugar.

⁵ Acuerdo General de la Sala Superior número 2/2020, por el que se autoriza la resolución no presencial de los medios de impugnación, con motivo de la pandemia originada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de marzo de dos mil veinte. Visible en la página electrónica oficial:

http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590681&fecha=27/03/2020

⁶ Acuerdo General de la Sala Superior número 2/2020 por el que se autoriza la resolución no presencial de los medios de impugnación, con motivo de la pandemia originada por el virus SARS-CoV2.

Bajo ese contexto, se emitió el Acuerdo General de la Sala Superior de este Tribunal Electoral número 4/2020⁷ por el que se expidieron los Lineamientos aplicables para la resolución de los medios de impugnación a través del sistema de videoconferencias⁸.

En dicho acuerdo se establecieron parámetros para la implementación de medios electrónicos -como videoconferencias- para la celebración de las sesiones no presenciales.

Por otra parte, en el numeral III del invocado Acuerdo General 4/2020 se reiteró que, entre otros, los asuntos urgentes se discutirían y resolverían en forma no presencial, debiéndose prever las medidas pertinentes para garantizar simultáneamente el acceso a la tutela judicial y el derecho a la salud de las personas.

Además, la Sala Superior en sesión del uno de julio, emitió el Acuerdo General 6/2020 mediante el cual en el artículo 1 se precisaron criterios adicionales al diverso Acuerdo General citado en el párrafo anterior, **en el que incluyeron medios de impugnación relacionados con los temas de derechos político-electorales de las personas o grupos pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas, así como los relacionados con los procesos electorales a desarrollarse este año**, entre otros.

En ese sentido, de conformidad con los criterios establecidos, **para efecto de emitir la sentencia respectiva en los presentes asuntos es necesario determinar previamente si éstos se**

⁷ Acuerdo General de la Sala Superior número 4/2020, por el que se emiten los lineamientos aplicables para la resolución de los medios de impugnación a través del sistema de videoconferencias, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de abril de dos mil veinte. Visible en la página electrónica oficial: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5592109&fecha=22/04/2020

⁸ En sesión de dieciséis de abril de este año.



encuentran en los supuestos de urgencia descritos en dicho ordenamiento.

En el caso, se considera que **los presentes asuntos actualizan dos de los supuestos para ser resueltos en los términos del Acuerdo General 6/2020**, debido a que los casos involucran **derechos político-electorales de comunidades indígenas están relacionados con el proceso electoral a desarrollarse el presente año en el estado de Morelos.**

Ello porque la problemática de los juicios radica en el análisis acerca de algunos acuerdos emitidos por el IMPEPAC mediante los cuales se aprobaron acciones afirmativas, para personas indígenas en cargos de Ayuntamientos y diputaciones de la entidad, proceso electivo que dará inicio la primera semana de septiembre de este año, de conformidad con el artículo 160 del Código Local.

De ahí que, en consideración de esta Sala Regional, **se actualizan dos supuestos de urgencia para conocer y resolver** los presentes asuntos, **dada la posible violación a derechos político-electorales de comunidades indígenas y la vinculación a un proceso electoral próximo.**

Precisándose además que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Constitución Federal y en los Acuerdos Generales de la Sala Superior ya citados, la determinación que tome esta Sala Regional debe tutelar el acceso a la justicia de la parte actora mediante una determinación que resguarde a su vez el derecho a la protección de la salud de las personas que participen en la emisión, notificación y ejecución de la presente sentencia, en su caso.

Esto, en el entendido de que no se puede desatender el derecho a la salud u otros derechos que pueden estar en riesgo por el contexto de emergencia sanitaria actual.⁹

TERCERO. Perspectiva intercultural.

Toda vez que el asunto de forma esencial está relacionado con derechos de comunidades y pueblos indígenas en el estado de Morelos; esta Sala Regional examinará el caso desde un enfoque intercultural.

Esto significa que para la comprensión del derecho de las personas indígenas se partirá del reconocimiento de sistemas jurídicos diversos, con instituciones que le son propias a los pueblos y comunidades indígenas, lo cual implica para quien juzga la deconstrucción de puntos de vista previamente concebidos, con el fin de evitar la imposición de instituciones creadas bajo la lógica del sistema legislado formalmente, que más bien se identifican con el sistema jurídico continental, de corte romano-germánico y no propiamente con el indígena¹⁰, así como de la desigualdad estructural en la que se encuentran los pueblos y comunidades indígenas¹¹ (con base en los principios de igualdad y no discriminación, como se explicará más adelante).

Es decir, juzgar con perspectiva intercultural entraña el reconocimiento a la existencia de cosmovisiones distintas que conviven en el ámbito nacional y a las desigualdades sociales que

⁹ Ello, al ser un hecho notorio de conformidad con el artículo 15 párrafo 1 de la Ley de Medios, el estado de pandemia mundial y la contingencia sanitaria por la que también atraviesa el país.

¹⁰ SUP-REC-1438/2017.

¹¹ En este caso, en razón de que el asunto radica primordialmente en acciones afirmativas de las comunidades y pueblos indígenas para lograr una efectiva participación política y de representatividad en cargos de elección popular de la entidad de Morelos.



han limitado la participación real de este sector en espacios democráticos al formar parte de un grupo desventajado.

Ello, porque un elemento fundamental de la autonomía indígena constituye el reconocimiento y aplicación de los sistemas normativos internos en los juicios que involucren a los pueblos y comunidades indígenas y a sus miembros, ya que el derecho indígena al igual que la lengua definen la identidad étnica¹², al basarse en la visión del mundo que tiene un pueblo o comunidad indígena, así como en la forma en que regulan normativamente su existencia¹³.

Sobre las especificidades a considerar, para juzgar con perspectiva intercultural y pluralidad jurídica, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en “el protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas”, enuncia un conjunto de principios de carácter general que de acuerdo a los instrumentos internacionales deben ser observados por las y los juzgadores en cualquier momento del proceso de justicia en que estén involucradas personas, comunidades y pueblos indígenas, relacionados con:

- a. Igualdad y no discriminación;
- b. Autoidentificación;
- c. Maximización de la autonomía;
- d. Acceso a la justicia;

¹² Stavenhagen, Rodolfo; “Derecho Consuetudinario Indígena en América Latina”, en Stavenhagen, Rodolfo e Iturralde, Diego (coordinadores.), *Entre la ley y la costumbre. El derecho consuetudinario indígena en América Latina*, Instituto Indigenista Interamericano-Instituto Interamericano de Derechos Humanos, México, 1990, página.19.

¹³ Valdivia Dounce, Teresa; “En torno al Sistema Jurídico Indígena; en Anales de Antropología”, Instituto de Investigaciones Antropológicas-UNAM, Volumen 35, 2001, páginas. 68-69.

- e. Protección especial a sus territorios y recursos naturales, y
- f. Participación, consulta y consentimiento frente a cualquier acción que los afecte.

Referente a la *igualdad y no discriminación*, tal directriz implica que las y los juzgadores deben considerar la desigualdad estructural que padecen los pueblos indígenas, esos factores que sin posibilidad de opción, colocan a las personas dentro de grupos históricamente sometidos y marginados y por ello deben tomar medidas concretas que ayuden a reducir los obstáculos que impiden la defensa eficaz de los intereses de las personas y pueblos indígenas.

Por lo que hace a la *autoidentificación*,¹⁴ basta el dicho de la persona para que se acredite la condición de indígena y esto debe ser suficiente para la juzgadora o el juzgador. No es facultad del Estado definir lo indígena, ni expedir constancias o certificados de pertenencia, tampoco controvertir el dicho de quien se ha definido como tal. De esa suerte, quien se autoadscribe como indígena no tiene la carga de la prueba sobre esa circunstancia, pues no es una condición biológica o fenotípica, ni conlleva referentes materiales específicos e inmutables, sino que se trata de una identificación subjetiva con una identidad cultural.

En relación a la maximización de la autonomía,¹⁵ dicho principio sugiere privilegiar la autonomía indígena y no el de la injerencia en

¹⁴ Véase la jurisprudencia 12/2013 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro: **COMUNIDADES INDÍGENAS. EL CRITERIO DE AUTOADSCRIPCIÓN ES SUFICIENTE PARA RECONOCER A SUS INTEGRANTES**. Consultable en: <http://bit.ly/2DxelzU>.

¹⁵ Véase la jurisprudencia 37/2016 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro: [COMUNIDADES INDÍGENAS. EL PRINCIPIO DE MAXIMIZACIÓN DE LA AUTONOMÍA IMPLICA LA SALVAGUARDA Y](#)



las decisiones que les corresponden a los pueblos, por ejemplo, en el ámbito de sus autoridades, instituciones, sistemas jurídicos y opciones de desarrollo. Los pueblos indígenas son parte constitutiva del Estado y debe protegerse su derecho colectivo a participar de manera eficaz en los procesos de toma de decisiones que puedan afectar sus derechos e intereses.

Respecto al *acceso a la justicia considerando las especificidades culturales*, los pueblos indígenas tienen derecho a aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, respetando los derechos humanos y de manera relevante la dignidad y derechos de las mujeres. Es obligación de los tribunales del Estado, reconocer la existencia de los sistemas normativos indígenas y convalidar las resoluciones y elecciones que se realicen conforme a los mismos, siempre y cuando respeten derechos humanos.

Por ende, juzgar con perspectiva intercultural implica reconocer la existencia de instituciones propias del Derecho indígena, entender su esencia, así como el contexto en el cual se desarrolla y, por ende, no imponer instituciones que resulten ajenas a sistema normativo vigente en el pueblo o comunidad indígena de que se trate, ya sea que provenga del derecho legislado o de otros sistemas normativos indígenas, así como considerar la desigualdad estructural que padecen los pueblos indígenas.

De ahí que, ante tales parámetros es que esta Sala Regional abordará el análisis de la problemática.

CUARTO. Salto de la instancia.

[PROTECCIÓN DEL SISTEMA NORMATIVO INTERNO.](http://bit.ly/2BfzzNz) Consultable en:
[http://bit.ly/2BfzzNz.](http://bit.ly/2BfzzNz)

La parte actora, en los juicios SCM-JDC-88/2020, SCM-JDC-89/2020 y SCM-JDC-90/2020, solicita expresamente que se conozca del asunto saltando la instancia previa.

Asimismo, las y los promoventes, en los juicios SCM-JDC-107/2020, SCM-JDC-108/2020, SCM-JDC-109/2020, SCM-JDC-111/2020 y SCM-JDC-112/2020; si bien no promovieron ni solicitan que su demanda se conozca vía salto de la instancia; mediante Acuerdos Plenarios de veintidós y veintiocho de julio, esta Sala Regional aceptó la competencia para conocer directamente de estos asuntos, justificando el salto de instancia.

De modo que, en este apartado se examinará la pertinencia de conocer los juicios SCM-JDC-88/2020, SCM-JDC-89/2020 y SCM-JDC-90/2020 a través del salto de la instancia.

Al respecto, esta Sala estima pertinente precisar lo siguiente:

El artículo 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución Federal establece que al Tribunal Electoral le corresponde conocer en forma definitiva e inatacable de las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de la ciudadanía de votar, ser votada y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país.

En dicho numeral se establece que para que una ciudadana o ciudadano pueda acudir a la jurisdicción del Tribunal Electoral por violaciones a sus derechos deberá haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas al interior del respectivo partido político o en la instancia jurisdiccional local, según las reglas y plazos que se establezcan en la ley.



Con base en ello, se tiene que uno de los requisitos de procedibilidad de los medios de impugnación previstos en la ley adjetiva electoral federal consiste en que los actos y resoluciones que se pretendan impugnar ante esta Sala sean definitivos y firmes, de modo que no exista en la legislación federal o local, así como en la normativa de los partidos políticos, recurso alguno que los pueda revocar, modificar o anular.

Por lo que, en caso de que no se actualice el mencionado presupuesto, el juicio o recurso promovido por regla general será improcedente, de conformidad con lo previsto en el artículo 10, párrafo 1, inciso d), de la Ley de Medios, lo que dará lugar al desechamiento de la demanda, o bien, al sobreseimiento del medio de impugnación, en aquellos casos en los que se haya admitido previamente.

No obstante, ha sido criterio reiterado de este Tribunal Electoral que el principio de definitividad admite determinadas excepciones, como lo es, la promoción de la demanda de juicio o recurso electoral federal por salto de la instancia, a fin de que sea el órgano competente del Tribunal Electoral el que asuma su conocimiento y resolución, aun cuando las y los promoventes no hayan agotado la instancia partidista o acudido ante los tribunales locales.

Así, si bien como regla general en los juicios de la materia electoral debe observarse como requisito para la procedencia de los asuntos que se hayan agotado las instancias previas; esta Sala estima que existen casos en los que el estricto cumplimiento del principio de definitividad conlleva un grave riesgo para los derechos que son objeto en el litigio por lo que deberá tenerse por

cumplido tal requisito, pese a que no se haya acudido a las instancias previas establecidas en la ley.

Excepción que se justifica en aquellos asuntos en el que los trámites de esos procedimientos pueden implicar retraso considerable o incluso la extinción de los derechos que son objeto de las pretensiones de las personas.

Criterio que está plasmado en la tesis de jurisprudencia 9/2001, de rubro: “DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA. SI EL AGOTAMIENTO DE LOS MEDIOS IMPUGNATIVOS ORDINARIOS IMPLICAN LA MERMA O EXTINCIÓN DE LA PRETENSIÓN DEL ACTOR, DEBE TENERSE POR CUMPLIDO EL REQUISITO.”

Así tomando en cuenta que, los juicios están relacionados con acciones afirmativas de personas indígenas a implementarse en el proceso electoral de la entidad que iniciará la primera semana de septiembre de este año¹⁶, derivado de lo ordenado en el Juicio de la Ciudadanía SCM-JDC-403/2020, es que se considera **procedente conocer los asuntos en salto de instancia.**

Circunstancias que justifican la necesidad de que sea este órgano jurisdiccional el que sustancie y resuelva directamente la controversia planteada por la parte actora.

Además de que, como ya se mencionó, el Acuerdo 65 -entre otros de los impugnados- a pesar de haberse impugnado por vicios propios, tiene como origen el cumplimiento de la sentencia dictada por esta Sala Regional en el Juicio de la Ciudadanía SCM-JDC-403/2018, es decir, las acciones afirmativas a favor de personas indígenas en el estado de Morelos tienen vinculación con la ejecución de una sentencia emitida por este órgano jurisdiccional.

¹⁶ De conformidad con lo dispuesto en el artículo 160 del Código Local.



Lo que es una razón adicional para que esta Sala Regional conozca directamente vía salto de la instancia el presente juicio.

Ahora bien, en el caso debe considerarse que las demandas se presentaron de forma oportuna, debido a que la parte actora se encuentra en el supuesto previsto por la jurisprudencia de la Sala Superior 8/2001 de rubro: “CONOCIMIENTO DEL ACTO IMPUGNADO. SE CONSIDERA A PARTIR DE LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, SALVO PRUEBA PLENA EN CONTRARIO.”¹⁷

Lo anterior es así, en razón de que en las demandas SCM-JDC-88/2020, SCM-JDC-89/2020 y SCM-JDC-90/2020 se señala haber tenido conocimiento de los acuerdos que impugnan en cada caso en diversas fechas; atendiendo a que el asunto trata sobre derechos de comunidades y pueblos indígenas y a que la parte actora se autoadscribe como parte de ese grupo, además de que la emisión de los acuerdos impugnados (cuya fecha de aprobación del último fue en mayo), forman parte de una actuación compleja cuyo objetivo fue crear acciones afirmativas a favor de personas indígenas en el estado de Morelos.

Esta Sala Regional estima que al no existir constancia de que se les haya notificado eficazmente los acuerdos impugnados, ni existe un dato o prueba fehaciente que permita demostrar la fecha en que tuvieron pleno conocimiento de ellos, opera el criterio citado a favor de la parte actora, aunado a que la autoridad responsable no hizo valer la extemporaneidad de los medios de impugnación.

No se deja de lado el criterio emitido por la Sala Superior en la jurisprudencia 15/2010 cuyo rubro: COMUNIDADES INDÍGENAS.

¹⁷ Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral, Suplemento 5, Año 2002, páginas 11 y 12.

NOTIFICACIÓN DE ACTOS O RESOLUCIONES DE AUTORIDAD ELECTORAL POR PERIÓDICO OFICIAL, EL JUZGADOR DEBE PONDERAR LAS SITUACIONES PARTICULARES PARA TENERLA POR EFICAZMENTE REALIZADA¹⁸, pues el caso que se analiza es distinto porque ese medio de notificación **no fue ordenado** en el Acuerdo 65 (donde se trazaron los alcances de las acciones afirmativas a favor de las comunidades y pueblos indígenas del Estado de Morelos), pues de la lectura de éste se observa que en el punto de acuerdo décimo únicamente se ordenó su publicación en la página de internet del Instituto Local.

De ahí que la publicación de los acuerdos emitidos por el Instituto Local en su página de internet, en principio, al no ser un medio de comunicación formalmente oficial (como el periódico de la entidad) no es un medio eficaz para que la parte actora conociera plenamente el contenido de los acuerdos.

Más aún si, como ya se mencionó, la implementación de las acciones afirmativas a favor de las personas indígenas que el Instituto Local llevó a cabo se hizo a través de diversos acuerdos y actos que implica que su contenido sea complejo; por lo que ante tal circunstancia y adicionando que los acuerdos también están directamente relacionados con los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, es que tales cuestiones ameritaban que el Instituto Local adoptara las medidas necesarias para que de una forma clara y eficaz diera a conocer a las personas indígenas de la entidad los acuerdos emitidos.

En consecuencia, es que se concluye que las demandas se presentaron en tiempo.

¹⁸ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral, Año 3, Número 6, 2010, páginas 21 y 22.



QUINTO. Acumulación.

Esta Sala Regional considera que, en el caso, resulta procedente acumular los Juicios de la Ciudadanía SCM-JDC-89/2020, SCM-JDC-90/2020, SCM-JDC-107/2020, SCM-JDC-108/2020, SCM-JDC-109/2020, SCM-JDC-111/2020 y SCM-JDC-112/2020 al Juicio de la Ciudadanía SCM-JDC-88/2020, pues del análisis de las demandas es posible establecer que hay conexidad en la causa, toda vez que existe identidad en la Autoridad responsable, así como en los acuerdos impugnados.

En efecto, la totalidad de las actoras y actores promueven los Juicios de la Ciudadanía, con el propósito de controvertir el Acuerdo 65. Adicionalmente, la parte actora del juicio SCM-JDC-90/2020 impugna los Acuerdos 43, 44, 48, 49, 51.

En tal virtud, con fundamento en los artículos 199 fracción XI de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31 de la Ley de Medios, en relación con el 79 del Reglamento Interior del Tribunal Electoral, procede decretar la acumulación de los Juicios de la Ciudadanía SCM-JDC-89/2020, SCM-JDC-90/2020, SCM-JDC-107/2020, SCM-JDC-108/2020, SCM-JDC-109/2020, SCM-JDC-111/2020 y SCM-JDC-112/2020 al diverso Juicio de la Ciudadanía SCM-JDC-88/2020, por ser este el que se recibió en primer lugar en la Oficialía de Partes de esta Sala Regional, por lo que deberá glosarse copia certificada de esta sentencia en los expedientes acumulados.

SEXTO. Procedencia de los juicios.

Esta Sala Regional considera que los juicios reúnen los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, 8 párrafo 1, 9 párrafo 1, 79 párrafo 1, 80 párrafo 1 de la Ley de Medios, en razón de lo siguiente:

a) Forma. En relación a los Juicios de la Ciudadanía SCM-JDC-88/2020, SCM-JDC-89/2020, SCM-JDC-107/2020, SCM-JDC-108/2020, SCM-JDC-109/2020, SCM-JDC-111/2020 y SCM-JDC-112/2020 las demandas se presentaron por escrito; en ellas se hizo constar los nombres y firmas autógrafas de las y los promoventes.

Por lo que hace al Juicio de la Ciudadanía SCM-JDC-90/2020 la demanda fue presentada vía correo electrónico ante el Instituto responsable.

No obstante, esta Sala Regional mediante Acuerdo Plenario de veintitrés de julio, estimó, dadas las circunstancias extraordinarias en materia de salud que enfrenta el país, de la distancia entre el domicilio de la parte actora y la sede de la Sala Regional, así como de que la parte actora se auto adscribe como indígena, con la finalidad de equilibrar el derecho a la salud de la parte actora, el acceso a la justicia (flexibilizando ciertos requisitos) y la certeza; requerirle si era el caso, que ratificara su voluntad de demandar.

Lo que aconteció mediante diligencia por videoconferencia de cuatro de agosto¹⁹.

¹⁹ Diligencia en la que se presentaron todas las y los comparecientes, mostrando su credencial para votar y expresando individualmente su voluntad de ratificar el escrito de demanda. Circunstancia de lo cual se dio fe, tal y como se advierte del acta respectiva agregada a autos.



Por lo que, atendiendo a dichas particularidades, esta Sala Regional estima que, de forma extraordinaria, se tienen por cumplidos los requisitos de forma de la demanda del juicio de la ciudadanía SCM-JDC-90/2020²⁰.

Por último, la parte actora precisó los acuerdos controvertidos y la autoridad a la que se le atribuyen; se mencionan los hechos en que se basan la impugnación y los agravios que les causan los acuerdos impugnados.

b) Oportunidad. Asimismo, tal como se estudió en el apartado TERCERO, respecto de los juicios de la ciudadanía SCM-JDC-88/2020, SCM-JDC-89/2020 y SCM-JDC-90/2020 se cumple este requisito.

Ahora bien, respecto a los juicios de la ciudadanía SCM-JDC-107/2020, SCM-JDC-108/2020, SCM-JDC-109/2020, SCM-JDC-111/2020, igual que en los casos anteriores, debe considerarse que las demandas se presentaron de forma oportuna, debido a que la parte actora se encuentra en el supuesto previsto por la jurisprudencia de la Sala Superior 8/2001 de rubro: “CONOCIMIENTO DEL ACTO IMPUGNADO. SE CONSIDERA A PARTIR DE LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, SALVO PRUEBA PLENA EN CONTRARIO.”²¹

Lo anterior es así, en razón de que en las demandas se señala haber tenido conocimiento de los acuerdos que impugnan en cada caso en diversas fechas; por lo que atendiendo a que el asunto trata sobre derechos de comunidades y pueblos indígenas y a que la parte actora se auto adscribe como parte de ese grupo, además

²⁰ Y, en consecuencia, se deja sin efectos el apercibimiento decretado por el Pleno de esta Sala Regional mediante Acuerdo Plenario de veintitrés de julio.

²¹ Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral, Suplemento 5, Año 2002, páginas 11 y 12.

de que la emisión de los acuerdos impugnados (cuya fecha de aprobación del último fue en mayo), forman parte de una actuación compleja cuyo objetivo fue crear acciones afirmativas a favor de personas indígenas en el estado de Morelos, esta Sala Regional estima que al no existir constancia de que se les haya notificado eficazmente los acuerdos impugnados, ni existe un dato o prueba fehaciente que permita demostrar la fecha en que tuvieron pleno conocimiento de ellos, opera el criterio citado a favor de la parte actora.

Máxime si se tiene en cuenta que según el “Diagnóstico de cobertura de servicio móvil en pueblos indígenas 2018” emitido el año pasado por el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas y el Instituto Federal de Telecomunicaciones²², el 82% (ochenta y dos por ciento) de las localidades con presencia indígenas tienen acceso a la tecnología 3G pero solo el 40% (cuarenta por ciento) de las localidades tienen acceso a la 4G y hay casos en que menos del 30% (treinta por ciento) de la población tiene acceso a tecnologías móviles. Adicionalmente,

Según datos del Programa de Cobertura Social del Gobierno Federal (2019) el 1 por ciento de la población urbana (0.96 millones de personas) carece de cobertura de datos móviles, mientras que aproximadamente el 44 por ciento de las personas en localidades rurales (muchas de ellas indígenas) no cuentan con ella (11.38 millones de personas). Igualmente, unas 5 mil 200 localidades en las que existe población indígena (al menos un 40 %) se encuentran fuera de zonas de cobertura de redes de telecomunicaciones fijas y móviles de banda ancha (unos 3 millones de personas) según indicado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.²³

²² Consultable en <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/comunicadoift-inpivf.pdf> que se cita como hecho notorio en términos del artículo 15 párrafo 1 de la Ley de Medios y la tesis de rubro **PÁGINAS WEB O ELECTRÓNICAS. SU CONTENIDO ES UN HECHO NOTORIO Y SUSCEPTIBLE DE SER VALORADO EN UNA DECISIÓN JUDICIAL**, consultable en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XXVI, noviembre de 2013 (dos mil trece), página 1373.

²³ Consultable en <https://es.unesco.org/news/pueblos-indigenas-y-covid-19-mirada-mexico> que se cita como hecho notorio en términos del artículo 15 párrafo 1 de la Ley



Más aún, si en el caso que se analiza la notificación en el Acuerdo 65 (donde se trazaron los alcances de las acciones afirmativas a favor de las comunidades y pueblos indígenas del Estado de Morelos) ni siquiera se ordenó a través del periódico oficial, sino únicamente en la página de internet del Instituto Local.

De ahí que la publicación de los acuerdos emitidos por el Instituto Local en su página de internet, en principio, al no ser un medio de comunicación formalmente oficial (como el periódico de la entidad) no es un medio eficaz para que la parte actora conociera plenamente el contenido de los acuerdos.

Más aún si, como ya se mencionó, la implementación de las acciones afirmativas a favor de las personas indígenas que el Instituto Local llevó a cabo se hizo a través de diversos acuerdos y actos que implica que su contenido sea complejo; por lo que ante tal circunstancia y adicionando que los acuerdos también están directamente relacionados con los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, es que tales cuestiones ameritaban que el Instituto Local adoptara las medidas necesarias para que de una forma clara y eficaz diera a conocer a las personas indígenas de la entidad los acuerdos emitidos. Lo que no está acreditado que hubiera realizado.

En consecuencia, es que se concluye que las demandas se presentaron en tiempo.

Finalmente, por lo que hace al juicio SCM-JDC-112/2020, el actor manifiesta que el diez de julio, se le notificó el Acuerdo 65²⁴ y su escrito de demanda lo presentó el dieciséis siguiente, por lo que

de Medios y la tesis de rubro **PÁGINAS WEB O ELECTRÓNICAS. SU CONTENIDO ES UN HECHO NOTORIO Y SUSCEPTIBLE DE SER VALORADO EN UNA DECISIÓN JUDICIAL**, consultable en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XXVI, noviembre de 2013 (dos mil trece), página 1373.

²⁴ En su carácter de Presidente Municipal de Yecapixtla, Morelos. Aunque la demanda la presenta por derecho propio y no en su calidad de autoridad.

es evidente que su escrito se encuentra dentro del plazo de cuatro días previsto en la Ley de Medios²⁵.

c) Legitimación y personería. La parte actora en los juicios SCM-JDC-88/2020, SCM-JDC-89/2020, SCM-JDC-90/2020, SCM-JDC-107/2020, SCM-JDC-108/2020 y SCM-JDC-109/2020 se encuentra legitimada para combatir los acuerdos impugnados, porque se trata de ciudadanos y ciudadanas que acuden por su propio derecho y auto adscribiéndose como personas indígenas a controvertir diversos acuerdos emitidos por el IMPEPAC.

Resultando aplicable lo dispuesto en la jurisprudencia 27/2011 de rubro: **COMUNIDADES INDÍGENAS. EL ANÁLISIS DE LA LEGITIMACIÓN ACTIVA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO, DEBE SER FLEXIBLE**²⁶.

Sin que se deje de lado que en el juicio SCM-JDC-90/2020 la parte actora promovió también con el carácter siguiente:

“Emiliano Bernal Teodosio, **representante del Grupo del Señorío Xoxocotla, Morelos A.C**; María Esther Duarte Reyes y Ansberta Vara Leyva, **representantes del Comité del Mercado Exterior**; Marco Antonio Tafolla Soriano, **representante del Centro Cultural Yankuik Kuikamatilistli** y Francisco Ortiz Martínez, **presidente del Consejo de Vigilancia del Comisariado Ejidal de Tepoztlán, Morelos**”.

Aunque no hayan exhibido documentación que acredite tal posición o los cargos con los que se ostentaron en el presente

²⁵ Sin contar el once y doce de julio en razón de ser sábado y domingo. En términos del artículo 7 numeral 2 de la Ley de Medios.

²⁶ Consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral, Año 4, Número 9, 2011, páginas 17 y 18.



juicio, porque lo relevante es que dichas personas también comparecen como **ciudadanas indígenas**.

Por otra parte, concerniente a los Juicios de la Ciudadanía SCM-JDC-109/2020 y SCM-JDC-111/2020, la parte actora, además de acudir en su carácter de personas habitantes del Municipio Indígena de Hueyapan; también se ostentan con el carácter de integrantes de la Comisión para Asuntos Políticos Electorales del Municipio, y de la Comisión para llevar a cabo la defensa de la autonomía y libre determinación electoral del Municipio Indígena de Hueyapan, para que no se permita el ingreso e injerencia de los partidos políticos en las elecciones para concejeros (y concejeras) municipales”.

Para acreditar dicho carácter en el Juicio de la Ciudadanía SCM-JDC-109/2020, adjuntaron sus nombramientos como “Integrantes de la Comisión para las Consultas Políticas Electorales”²⁷ emitidos por Pablo Alonso Rodríguez, Concejal representante legal del Municipio indígena de Hueyapan, Morelos de seis de enero del dos mil veinte y Actas de Asamblea de autoridades de cinco de enero del presente año, convocadas por el Concejo Mayor y firmadas por las autoridades del municipio indígena de Hueyapan.

Nombramientos que además de presentarse en originales (con sello, hoja membretada y firma de quien expide los nombramientos) son emitidos por Pablo Alonso Rodríguez, en su carácter de Concejal representante legal del Municipio Indígena de Hueyapan.

Carácter de Pablo Alonso Rodríguez, como autoridad municipal²⁸ que se advierte del Decreto setenta y nueve expedido por la

²⁷ Esteban Gerardo Pérez González, Lilia González Cortes, Lorena Pérez Lavin y Benigno Hernández Suárez.

²⁸ Aunque no como Concejal representante legal del Municipio Indígena de Hueyapan.

Legislatura del Estado de Morelos y publicado en la Gaceta del estado el trece de febrero del año pasado²⁹, mediante el cual en cumplimiento a una sentencia local (y confirmada por esta Sala Regional en el expediente SCM-JDC-7/2019) nombró como personas integrantes del Concejo Municipal de Hueyapan, entre otras personas a Pablo Alonso Rodríguez.

Por lo que, ante tales circunstancias³⁰, es que los nombramientos señalados, entrelazados con las Actas de Asambleas citadas, si bien constituyen documentales privadas se les otorga valor probatorio pleno, de conformidad con los artículos 14 párrafo 1 inciso b), 15 y 16 párrafo 1 y 3 de la Ley de Medios; al no existir prueba en contrario de su contenido y alcance.

En el caso del expediente SCM-JDC-111/2020, también adjuntaron actas de asamblea de diversos barrios, convocadas por las jefaturas de manzanas de dieciséis y diecisiete de junio, en el que se nombraron a las personas³¹ que integrarían la “Comisión para llevar a cabo la defensa de la autonomía y libre determinación electoral del Municipio Indígena de Hueyapan, para que no se permita el ingreso e injerencia de los partidos políticos en las elecciones para concejeros municipales”, exhibidas en copia certificada por el Secretario General del Municipio de Hueyapan, Morelos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 78 fracción V de la Ley Orgánica del estado de Morelos³².

²⁹ Hecho notorio que se cita en términos del artículo 15 de la Ley de Medios.

³⁰ A pesar de que de las constancias que obran en autos o de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos no se desprendan las funciones de la figura del Concejal representante legal del Municipio Indígena de Hueyapan.

³¹ Juana Hernández Sardiñas, José Raúl Lavana Maya, Benigno Montero Castellanos, Maricela Soberanes Olivares, Yolanda Balderas Rosales, Alejandro Castillo Pérez, Lorena Pérez Lavín, Esteban Gerardo Pérez González y Elsa Reli Juárez Resino.

³² “Artículo 78. Son facultades y obligaciones del Secretario:
...V. Expedir copias certificadas de los documentos y constancias del archivo municipal, en los términos expuestos por la legislación y reglamentos aplicables...”



Por lo que, a tales probanzas al ser documentales públicas y no existir prueba en contrario de su contenido, se les otorga valor probatorio pleno, ello de conformidad con los artículos 14 párrafo 1 inciso a) y 16 párrafo 1 y 2 de la Ley de Medios.

Por lo que también se corrobora la calidad con que la parte actora se ostenta.

No se deja de lado que las demandas SCM-JDC-109/2020 y SCM-JDC-111/2020 son casi idénticas y contienen los mismos agravios porque esta Sala Regional estima que atendiendo a que el asunto trata de derechos de comunidades y pueblos indígenas, que la esencia de lo impugnado abarca un acto complejo y conformado por varios acuerdos, además de que en ambas demandas las y los promoventes se autoadscriben como indígenas habitantes de Hueyapan (y de que en ambas demandas comparecen no solo como personas ciudadanas indígenas sino con calidades diferentes de representación de su comunidad) es que de modo **excepcional** se analizarán ambos escritos.

Ello con apoyo en lo dispuesto en el artículo 17 de la Constitución Federal que señala que “siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales”.

Respecto al Juicio de la Ciudadanía SCM-JDC-108/2020, el promovente además de comparecer en su carácter de indígena nahua, afirma ser originario de Puente de Ixtla y se ostenta como Coordinador Nacional del Sector Indígena del Comité Ejecutivo Nacional AC y de la APN; adjuntando para acreditarlo, el nombramiento de veintitrés de septiembre del año pasado, emitido

por el Consejo Nacional de Organizaciones AC, APL y APN; donde se le faculta a representarles ante las “autoridades civiles, militares y representantes diplomáticos, en el ámbito de la cultura indígena³³”.

Por lo que la representación con la que se ostenta se le tiene por reconocida en términos de la jurisprudencia 28/2011³⁴ de rubro: “COMUNIDADES INDÍGENAS. LAS NORMAS PROCESALES DEBEN INTERPRETARSE DE LA FORMA QUE LES RESULTE MÁS FAVORABLE”, que destaca que los órganos jurisdiccionales tienen el deber de establecer protecciones jurídicas especiales en favor de las comunidades indígenas y de las personas que las conforman, por tanto, debe considerarse que los medios de impugnación por los cuales se protegen los derechos político-electorales de la ciudadanía se rigen por formalidades especiales para su adecuada protección, en razón de lo cual, las normas que imponen cargas procesales, deben interpretarse de la forma que resulte más favorable a las comunidades indígenas y sus integrantes.

De ahí que, con la documental de referencia, se le tenga reconocida con la calidad con la que se ostenta.

Finalmente, respecto al juicio SCM-JDC-112/2020 en términos del artículo 13 inciso c) de la Ley de Medios, **el actor cuenta con legitimación** para promover el presente juicio por tratarse de un ciudadano que acude por su propio derecho³⁵, a controvertir el

³³ Documental que si bien constituye una documental privada se le otorga valor probatorio pleno, de conformidad con los artículos 14 párrafo 1 inciso b), 15 y 16 párrafo 1 y 3 de la Ley de Medios; al no existir prueba en contrario de su contenido y alcance.

³⁴ Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral, Año cuatro, Número nueve, dos mil once, páginas diecinueve y veinte.

³⁵ A pesar de que en su escrito de demanda refiere que, en su carácter de Presidente Municipal del Ayuntamiento de Yecapixtla, Morelos, la autoridad responsable le notificó el Acuerdo impugnado; de la lectura integral de la demanda se desprende que



acuerdo emitido por el Instituto Local, por el que se aprobaron las acciones afirmativas en materia indígena, al considerar que afecta sus derechos político-electorales de votar y ser votado.

d) Interés jurídico y legítimo. En los Juicios de la Ciudadanía SCM-JDC-109/2020 y SCM-JDC-111/2020, la parte actora al comparecer en su carácter de “Comisión para Asuntos Políticos Electorales del Municipio y de la Comisión para llevar a cabo la defensa de la autonomía y libre determinación electoral del Municipio Indígena de Hueyapan, para que no se permita el ingreso e injerencia de los partidos políticos en las elecciones para concejeros municipales”, relacionado al hecho de que el Acuerdo 65 determina que en ese municipio se realizará un consulta oficiosa para establecer si habrá o no cambio de sistema de partidos políticos a sistema normativo interno, es que se les reconoce de interés jurídico en el presente juicio.

En este mismo sentido, respecto de los Juicios de la Ciudadanía SCM-JDC-88/2020, SCM-JDC-89/2020, SCM-JDC-90/2020, SCM-JDC/107/2020 y SCM-JDC-108/2020, la parte actora cuenta con interés legítimo³⁶ para impugnar los Acuerdos impugnados, dado que, se autoadscriben como indígenas, por lo que pertenecen a un grupo en situación de vulnerabilidad y en desventaja y pretenden maximizar los derechos político-electorales de las personas habitantes de los pueblos y comunidades indígenas que integran, acorde con la jurisprudencia 9/2015, de rubro: “INTERÉS LEGÍTIMO PARA IMPUGNAR LA VIOLACIÓN A PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES. LO TIENEN QUIENES PERTENECEN AL

la instaura por propio derecho y que la precisión de la notificación solamente la relata para hacer de conocimiento el cómo y cuándo se enteró del acto controvertido

³⁶ Y jurídico.

GRUPO EN DESVENTAJA A FAVOR DEL CUAL SE ESTABLECEN³⁷”.

Efectivamente, en el caso, la parte actora cuenta con interés legítimo para acudir a los presentes juicios, con el propósito de eliminar los obstáculos que, desde su perspectiva, impiden a las personas integrantes de las comunidades indígenas, participar de forma efectiva en los próximos comicios a celebrarse en la entidad de Morelos.

Luego, las acciones constitucionales ejercitadas por la parte actora, deben ser examinadas desde la perspectiva del interés para su procedibilidad, directamente vinculadas con la necesaria tutela colectiva de ese grupo histórica y estructuralmente discriminado, por lo que cualquiera de sus integrantes cuenta con interés legítimo para la protección de los derechos en juego.

El criterio anterior se encuentra reflejado en las jurisprudencias 7/2013³⁸, 4/2012³⁹ y 27/2011⁴⁰ de rubros siguientes: “PUEBLOS INDÍGENAS. SE DEBE GARANTIZAR A LOS CIUDADANOS QUE LOS CONFORMAN UN EFECTIVO ACCESO A LA JURISDICCIÓN ELECTORAL”; “COMUNIDADES INDÍGENAS. LA CONCIENCIA DE IDENTIDAD ES SUFICIENTE PARA LEGITIMAR LA PROCEDENCIA DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO” y “COMUNIDADES INDÍGENAS. EL ANÁLISIS DE LA LEGITIMACIÓN ACTIVA EN EL JUICIO PARA

³⁷ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral, año 8, número 16, 2015 (dos mil quince), páginas 20 y 21.

³⁸ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral, Año 6, Número 12, 2013, páginas 19, 20 y 21.

³⁹ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral, Año 5, Número 10, 2012, páginas 18 y 19.

⁴⁰ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral, Año 4, Número 9, 2011, páginas 17 y 18.



LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO, DEBE SER FLEXIBLE”

De igual modo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha reconocido que los Estados signantes de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos o Pacto de San José, tienen obligación de garantizar que las personas integrantes de las comunidades indígenas, participen en la toma de decisiones sobre los asuntos y políticas que puedan incidir en sus derechos, de modo tal que las autoridades nacionales, deben garantizar el acceso e integración de la ciudadanía que pertenece a dichas comunidades a las instancias, instituciones u órganos estatales, para participar de manera directa y proporcional en la dirección de los asuntos públicos.

De ahí que, si bien las acciones afirmativas no están dirigidas de modo particular a las personas que impugnan, lo relevante es que éstas sí forman parte del grupo para el que el Instituto Local diseñó las medidas compensatorias de referencia; por lo que, tienen el interés legítimo⁴¹ para controvertirlas.

Finalmente, respecto al actor en el juicio SCM-JDC-112/2020, esta Sala Regional estima que a pesar de que no se auto adscriba como indígena, sí posee el interés legítimo suficiente para controvertir el Acuerdo 65.

Lo anterior en atención a que lo relevante es que el actor pone en duda la implementación de la medida compensatoria del género adoptada por el Instituto Local en el registro de la candidatura para la diputación en el distrito IV, en el cual se ubica Yecapixtla⁴²,

⁴¹ Y jurídico.

⁴² De conformidad con la información publicada en la página oficial del IMPEPAC [<http://impepac.mx/wp-content/uploads/2017/Distribuci%C3%B3n2017/mapa17.pdf>] que se cita como hecho notorio en términos del artículo 15 de la Ley de Medios y la tesis de rubro PÁGINAS WEB O ELECTRÓNICAS. SU CONTENIDO ES UN HECHO NOTORIO Y SUSCEPTIBLE DE SER VALORADO EN UNA DECISIÓN JUDICIAL, consultable en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XXVI, noviembre de 2013 (dos mil trece), página 1373.

municipio del cual es presidente municipal⁴³, para lo que debió haber acreditado tener residencia en términos del artículo 117 de la Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Morelos.

e) Definitividad. Tal como se analizó en el apartado denominado “Razón y Fundamento” TERCERO de esta resolución, es procedente conocer estos juicios en salto de instancia, esto es, exceptuando el cumplimiento de agotar la instancia previa -ante el Tribunal local-, derivado de la urgencia del presente asunto.

En consecuencia, al estar satisfechos los requisitos de procedencia y al no advertirse alguna causal de improcedencia, lo conducente es realizar el estudio de los agravios expuestos.

SÉPTIMO. Escrito presentado en el juicio SCM-JDC-107/2020.

Durante la sustanciación del juicio SCM-JDC-107/2020, Rey Valentín Estudillo Sánchez, por propio derecho y en su carácter de indígena habitante de la localidad de Amilcingo, perteneciente al municipio de Temoac, el diez de agosto, presentó escrito indicando que comparecía “con interés legítimo” y al no reconocérsele dicho carácter, solicitó se le reconociera bajo la figura de amigo de la corte.

Al respecto, en el escrito, básicamente el promovente señala que sobre la acción afirmativa en materia indígena aprobada en el Distrito IV, es necesario que se requiera al IMPEPAC documentación histórica de los resultados electorales en las diputaciones de ese distrito, con la finalidad de acreditar que no existe deuda histórica con el género femenino y con ello evidenciar que el Instituto Local no fundó ni motivó el Acuerdo 65.

⁴³ Carácter que le reconoce la responsable en su informe circunstanciado.



Por ello, atendiendo a lo manifestado en el escrito y de la persona que comparece, esta Sala Regional estima que **no puede tenerse como presentado.**

Ello en virtud de que además de que el escrito no posee las características para considerar que la comparecencia del promovente se trata de un escrito de persona amiga de la corte; al no ser parte formal del juicio SCM-JDC-107/2020 no tiene la aptitud procesal suficiente para promover en el procedimiento.

En efecto, tal y como se reseñó, el escrito tiene como finalidad abonar y replicar lo expuesto por los actores en el juicio SCM-JDC-107/2020, pues en ese juicio lo que se pone a debate es la medida compensatoria de género para la diputación en el distrito IV, solicitando, la revocación de esa parte del Acuerdo 65.

Pretensión que es coincidente con lo sostenido por el promovente en el escrito presentado el diez de agosto; pues en él se aprecia que su objetivo es enfatizar el argumento de los actores en el juicio, en el sentido de que el Acuerdo 65, sobre la acción afirmativa de género en la diputación del distrito IV no está fundada y motivada, solicitando informes sobre los resultados electorales en ese distrito.

En vista de ello es que, como se adelantó, el escrito no puede tenerse por presentado en razón de que quien promueve es una persona ajena al juicio SCM-JDC-107/2020.

Sin que se pueda dispensar de esa circunstancia, el hecho de que la persona compareciente se autoadscriba como indígena, en virtud de que, esa situación, por regla general, no justifica que personas ajenas a un juicio puedan promover sin la calidad

procesal suficiente para ello, pues tal cuestión iría en contra del principio de seguridad jurídica.

Además de que esta Sala Regional, atendiendo a los argumentos del compareciente (que son una réplica de la demanda) no aprecia motivos para otorgarle un trato especial y diferenciado al escrito mencionado, que hiciera posible tomarlo en cuenta.

Aunado a lo explicado, como ya se precisó, este órgano jurisdiccional no aprecia que al compareciente se le pueda otorgar el carácter de amigo de la corte.

Al respecto, cabe precisar que tratándose de la sustanciación de los medios de impugnación en materia electoral, es factible la intervención de terceras personas ajenas al juicio, a través de la presentación de escritos con el carácter de amigos de la corte a fin de contar con mayores elementos para un análisis integral del contexto de la controversia.

Esta figura jurídica ha sido adoptada por ciertos tribunales internacionales, como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la Corte Constitucional de la República Sudafricana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dado entrada a escritos de amigos de la corte presentados por personas físicas y jurídicas en relación con los asuntos de su conocimiento⁴⁴ y, de manera particular se reconoce a la referida figura jurídica como la persona o institución ajena al litigio y al proceso, que presenta a la Corte razonamientos en torno a los hechos contenidos en el

⁴⁴ Por ejemplo, en la solución del caso “Herrera Ulloa Vs. Costa Rica” –resuelto el dos de julio de dos mil cuatro-, en el que la Corte condenó al Estado porque violó el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión en perjuicio del señor Mauricio Herrera Ulloa, reconoció como amigo de la corte a la Sociedad Interamericana de Prensa, al Colegio de Periodistas de Costa Rica, y a Global Compaign For Free Expression, entre otros.



sometimiento del caso o formula consideraciones jurídicas sobre la materia del proceso, a través de un documento o de un alegato en audiencia a favor de una mejor administración de justicia⁴⁵.

Por su parte, la Sala Superior ha señalado en la tesis de jurisprudencia 8/2018 de rubro: “AMICUS CURIAE. ES ADMISIBLE EN LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL”⁴⁶ que los escritos de personas amigas de la corte son admisibles en los medios de impugnación en materia electoral para allegar legislación o jurisprudencia foránea o nacional, doctrina jurídica o del contexto, y coadyuvar a generar argumentos en sentencias relacionadas con el respeto, protección y garantía de derechos fundamentales o temas jurídicamente relevantes y que los argumentos planteados no son vinculantes, pero implican una herramienta de participación en un estado democrático de derecho, para allegar de conocimientos especializados a los órganos jurisdiccionales sobre aspectos de interés y trascendencia en la vida política y jurídica de una Nación.

Además, ha establecido que su admisión será procedente, siempre que el escrito:

- a. Sea presentado antes de la resolución del asunto;
- b. Por una persona ajena al proceso, que no tenga el carácter de parte en el litigio, y
- c. Tenga únicamente la finalidad o intención de aumentar el conocimiento de las personas juzgadoras mediante

⁴⁵ Artículo 2, párrafo 3 de su Reglamento Interno, así como párrafo 2, del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales.

⁴⁶ Aprobada por la Sala Superior en sesión pública celebrada el veinticinco de abril de dos mil dieciocho y pendiente de publicación en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral.

razonamientos o información científica y jurídica (nacional e internacional) pertinente para resolver la cuestión planteada.

De tal forma que, los escritos en cuestión únicamente deben ser admitidos para su análisis referencial, a partir de los datos e información que aporten.

Importa precisar que los escritos de personas amigas de la corte no resulta válido que puedan servir para ampliar la problemática, o bien, que las expresiones con las que se pretenda coadyuvar, de manera subjetiva, en las pretensiones de la parte actora se puedan tomar en cuenta⁴⁷.

En ese sentido, como ya se dijo, se considera que no ha lugar acordar la procedencia del escrito presentado por el promovente, bajo la figura de amigo de la corte, pues dicho documento tiene una pretensión coincidente con la de los actores, esto es, evidenciar la indebida fundamentación y motivación en la implementación de la medida compensatoria de género en el Distrito IV y que se revoque dicha determinación.

Ello, atendiendo a que las manifestaciones del compareciente no aportan razonamientos o información científica y jurídica pertinente para resolver la cuestión planteada, por lo que los señalamientos hechos por el promovente no atienden en ninguna forma la naturaleza jurídica del escrito de persona amiga de la corte.

En todo caso, lo relevante es que en el presente asunto se resolverá bajo los principios que conforme a derecho correspondan y se responderán los argumentos vertidos por los

⁴⁷ SUP-JDC-499/2018.



actores en la demanda, los cuales, también se advierten en este escrito.

OCTAVO. Contexto del problema.

Acciones afirmativas en candidaturas de Ayuntamientos y diputaciones a favor de la población indígena en el estado de Morelos, ordenado por esta Sala Regional en el juicio de la ciudadanía SCM-JDC-403/2018.

Esta Sala Regional, al resolver el juicio de la ciudadanía SCM-JDC-403/2018, determinó, en esencia, que el ejercicio del derecho al voto pasivo en condiciones de igualdad sustantiva de oportunidades para quienes integran los pueblos y comunidades indígenas de Morelos correspondía -entre otras entidades- al Instituto Local hacerlo posible, removiendo los obstáculos existentes para ello (jurídicos y materiales).

Se sostuvo que era necesario establecer reglas que sirvieran de parámetros mínimos y específicos sobre la implementación de acciones afirmativas para la postulación de candidaturas a ciertos cargos de elección popular -atendiendo a la demanda-que incluyeran a personas indígenas.

Por ello se determinó que existía obligación del Estado de garantizar la presencia de personas indígenas en algunas candidaturas locales, y avanzar en el reconocimiento de acciones afirmativas favor de las personas indígenas, a fin de efectivizar su participación e integración en los órganos de gobierno, en particular por cuanto hace a las diputaciones locales y a quienes integran los Ayuntamientos en Morelos, así como la debida representación de las personas pertenecientes a dichas comunidades.

También se señaló la necesidad de que la Legislatura local, los partidos políticos y el Instituto Local como órgano encargado de organizar los comicios, crearan en los próximos procesos electorales a celebrarse en Morelos (2020-2021), **acciones afirmativas concretas en favor de las personas indígenas**, que garantizaran su **participación política y su representación efectiva en los órganos de elección popular**.

A partir de dicha sentencia, el Instituto Local emitió diversos acuerdos, con la finalidad de implementar acciones afirmativas a favor de las comunidades indígenas de Morelos a los cargos de elección popular en los Ayuntamientos y diputaciones.

I. Acuerdos emitidos por el Instituto Local para implementar acciones afirmativas a favor de la población indígena a cargos de Ayuntamientos y Diputaciones.

Al respecto, entre otros, el Instituto Local para efectivizar las acciones afirmativas a favor de las personas indígenas, aprobó lo siguiente:

Acuerdo	¿Qué se aprobó?
43	“Análisis Municipal por conformación de comunidades que formuló la Dirección Ejecutiva de Organización y Partidos Políticos del Instituto Local”
44	“Catálogo de Comunidades por Municipio y Tipo de Elección 2019” que presenta la Dirección Ejecutiva Temporal de Asuntos Indígenas del Instituto Local. Análisis de la distribución por municipio de la población mayor de quince años que hablan alguna lengua indígena en Morelos, en atención con el intercensal 2000 del INEGI, presentado por la Dirección Ejecutiva de Organización y Partidos Políticos en coadyuvancia con la Comisión



Ejecutiva Temporal de Asuntos Indígenas, ambas del IMPEPAC.

Análisis de la distribución por municipio de la población indígena en atención al censo 2010 (dos mil diez) del INEGI, presentado por la Dirección Ejecutiva de Organización y Partidos Políticos en coadyuvancia con la Comisión Ejecutiva Temporal de Asuntos Indígenas del IMPEPAC.

Catálogo de comunidades por municipio y tipo de elección 2019 (dos mil diecinueve) que presenta la Dirección Ejecutiva Temporal de Asuntos Indígenas del IMPEPAC con adenda de la comunidad de Tetelcingo del Municipio de Cuautla, Morelos.

Oficios presentados por la Jefa de Departamento de Trámites legales del Centro del Instituto Nacional de Antropología e Historia en Morelos, mediante el que se anexan los dictámenes antropológicos de los municipios de Hueyapan y Coatetelco, así como de las comunidades indígenas de Amilcingo y Chisco de los Municipios de Temoac y Jojutla, todos del estado de Morelos.

- 48 Lineamientos respecto de los requisitos y el procedimiento que un pueblo indígena debe llevar a cabo para elegir a sus autoridades internas a través de sus sistemas normativos internos, en cumplimiento a la sentencia dictada en autos del expediente SCM-JDC-403/2018 y que emana de la Comisión Ejecutiva Temporal de Asuntos Indígenas del IMPEPAC.
- 49 Plan de Trabajo para la difusión de los requisitos y el procedimiento para la elección de autoridades a través de sistemas normativos internos y que emana de la Comisión Ejecutiva Temporal de Asuntos Indígenas del IMPEPAC, en cumplimiento a la sentencia emitida por la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el expediente SCM-JDC-403-2018.
- 51 Municipios en los que se llevará a cabo una consulta a fin de determinar si la mayoría de la población está de acuerdo en celebrar sus

comicios de acuerdo a sus usos y costumbres, así como la aprobación de la Convocatoria a la consulta conforme a los lineamientos respecto de los requisitos y el procedimiento que un pueblo indígena debe llevar a cabo para elegir a sus autoridades internas a través de sus sistemas normativos internos, en cumplimiento a la sentencia dictada en autos del expediente SCM-JDC-403/2018.

65

Acciones afirmativas en materia indígena, en cumplimiento a la sentencia emitida por la Sala Regional, en el expediente SCM-JDC-403/2018.

En estos acuerdos, en esencia, el Instituto Local tomó como parámetro para la definición del número de población indígena en el estado de Morelos, la cantidad de personas mayores de quince años que hablaran alguna lengua indígena (de acuerdo a censos del INEGI), así como al número de colonias que eligen a sus autoridades auxiliares por sistema normativo, y concluyó que las acciones afirmativas en los municipios de Morelos, únicamente correspondería a **los municipios indígenas** que, por decreto del año dos mil diecisiete se conformaron, esto es, los municipios de Coatetelco, Xoxocotla y Hueyapan.

La Autoridad Responsable señaló que la acción afirmativa a favor de los tres municipios indígenas sería la postulación de personas indígenas en la presidencia y sindicatura.

Asimismo, respecto de los treinta y tres municipios restantes (no indígenas), el Instituto Local razonó que al no contar con población indígena de forma mayoritaria (60% sesenta por ciento); no era viable implementar acciones afirmativas en las candidaturas de sus Ayuntamientos.



Y, concerniente a las diputaciones, determinó que la acción afirmativa se crearía en el distrito IV, representando a los municipios indígenas.

Finalmente, se determinó que el Instituto Local, de manera oficiosa, realizaría una consulta a los municipios indígenas de Coatetelco, Xoxocotla y Hueyapan, con el objetivo de determinar el sistema electivo para la integración de sus Ayuntamientos (de partidos políticos a sistema normativo).

II. Juicio de la Ciudadanía Federal (salto de la instancia) y agravios.

En contra de los **acuerdos descritos**, la parte actora promovió, vía salto de la instancia, juicios de la ciudadanía, en el que expresan los agravios siguientes.

Agravios en los juicios de la ciudadanía SCM-JDC-88/2020, SCM-JDC-89/2020, SCM-JDC-109/2020 y SCM-JDC-111/2020⁴⁸ (Municipios indígenas de Coatetelco, Xoxocotla y Hueyapan).

En esencia, en las demandas⁴⁹, la parte actora sostiene que con el Acuerdo 65, el Instituto Local vulnera su derecho de autodeterminación y autoorganización que, como municipios indígenas reconocidos por decreto del ejecutivo del estado de Morelos, les corresponde.

Por lo que, el Instituto Local no tomó en cuenta las particularidades en las que se encuentran los municipios de Coatetelco, Hueyapan y Xoxocotla, afectando su naturaleza jurídica con la acción afirmativa decretada, puesto que en estos casos no se actualiza una medida compensatoria para situaciones

⁴⁸ Impugnando el Acuerdo 65.

⁴⁹ Aunque no de manera textual, la argumentación posee la misma razón.

en desventaja, sino que, para su municipio, significa un retroceso dado que se obstaculiza el ejercicio de su libre determinación.

Respecto del juicio SCM-JDC-89/2020, la parte actora señala que a pesar de que mediante decreto y bajo la Constitución Local se reconoció a Coatetelco como municipio indígena, lo que conlleva a que se respete su derecho a la libre autodeterminación y aplicación de su sistema normativo para elegir a sus autoridades; el Instituto Local no reconoce tales derechos, pues establece la participación de partidos políticos en el próximo procedimiento de elección de sus autoridades sin tomar en cuenta, además, su derecho a la consulta de la población del municipio.

Dicho en otras palabras, bajo el enfoque de la parte actora de dicho juicio, el Acuerdo 65 les obliga como municipio indígena a elegir a las autoridades del Ayuntamiento, a través del sistema de partidos políticos; cuando la elección se realiza bajo su sistema normativo (donde no intervienen partidos políticos), lo que denota que no le reconoce su calidad de municipio indígena ni su derecho a la libre autodeterminación.

Además de ello, respecto del juicio de la ciudadanía SCM-JDC-109/2020 y SCM-JDC-111/2020, la parte actora describe la forma en que eligen a su concejo municipal, concejo mayor, comité de agua potable y comisariado de bienes comunales. Por lo que se vulneran sus derechos de autodeterminación de Hueyapan como municipio indígena reconocidos y garantizados a nivel constitucional y convencional y en la sentencia dictada por el Tribunal Local en el expediente TEEM/433/2018-2. Solicitando que se protejan sus derechos como municipio indígena, así como su sistema normativo interno que ha regido en su comunidad durante más de mil años para elegir a sus representantes.



Agravios en el juicio de la ciudadanía SCM-JDC-90/2020⁵⁰
(Municipio indígena de Xoxocotla y personas habitantes del Municipio de Tepoztlán).

En este juicio, la parte actora señala que en los acuerdos 43 y 44 se pretendió realizar un análisis sobre los municipios en que debía llevarse a cabo una consulta indígena y que en dichos documentos se advierte que se basan en los datos contenidos en la página del INEGI en conjunto con “la información documental de la Dirección Ejecutiva de Organización a Partidos Políticos” y “la experiencia del personal del Instituto”. Lo que además de ser impreciso, equiparan estadísticas lingüísticas con una determinación legal de existencia de una comunidad indígena.

Además de ello, señala que el Instituto Local aprobó el Acuerdo 65 sobre el “Proyecto de Acciones Afirmativas en Materia Indígena”, en el que, sin consulta alguna, pretende establecer reglas para promover la participación de la ciudadanía indígena en las elecciones municipales y a diputaciones locales, imponiendo requerimientos para la participación política y el ejercicio de los derechos indígenas.

Así, la parte actora narra que en dicho Acuerdo 65 se observa que sobre las comunidades de Coatetelco, Hueyapan y Xoxocotla, se determina que “en las fórmulas de mayoría relativa, es decir, presidencia municipal y sindicatura, deberán postular personas indígenas”, presentando las constancias que acrediten la pertenencia y conocimiento de la ciudadanía indígena que pretenda ser postulada y que la autoridad electoral podrá prevenir a las candidaturas indígenas a efecto de dar cumplimiento a los requisitos y que en el caso de no hacerlo se le tendrá por perdido el derecho a la postulación.

⁵⁰ Juicio donde impugnan los Acuerdos 43, 44, 48, 49, 51 y 65.

Adicionalmente como anexo está la “propuesta de acciones afirmativas en materia indígena en el Estado de Morelos”, en el que se establecen reglas que se aplicarán en las elecciones municipales en el resto de municipios con población indígena.

Esto genera, afirma la parte actora, dos reglas distintas, una aplicable a municipios con más de 51% (cincuenta y un por ciento) de población indígena y otra a municipios con menos porcentaje. Sin embargo, establece reglas para demostrar la autoadscripción calificada de pertenencia a algún pueblo indígena, refiriéndose que se realizará un “catálogo de sistemas normativos internos en el Estado de Morelos”.

Además de ello, la parte actora señala que se enteró de que todas las comunidades indígenas del estado (incluyendo Tepoztlán pero con excepción de Coatetelco, Hueyapan y Xoxocotla), tendrán que someterse a un proceso de “solicitud de cambio de modelo de elección”, impuesto unilateralmente por el Instituto Local, para poder elegir a sus autoridades de conformidad con sus sistemas normativos.

Además de que con esa solicitud se pretende imponer una serie de obstáculos burocráticos como la obligación de contar con un documento, dictamen o estudio que materialice el conocimiento obtenido metodológicamente para verificar y probar la existencia y vigencia de un sistema normativo interno y; la realización de entrevistas. Reglas impuestas unilateralmente por el Instituto responsable, sin consulta previa a las comunidades.

En adición, la parte actora señala que los lineamientos “respecto de los requisitos y el procedimiento que un pueblo o comunidad indígena debe llevar a cabo para elegir a sus autoridades internas a través de sus sistemas normativos internos”, aprobados



mediante Acuerdo 48, deben declararse inválidos y revocarse por ir en contra de diversos tratados internacionales y marco jurídico nacional.

Ello porque a pesar de que se reconoce el derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, sin estatuir límites al ejercicio de este derecho más que el respetar los derechos humanos de todas las personas, en el Acuerdo 48 se indican límites injustificados al derecho citado, pues delimitan como requisito la “verificación de la vigencia histórica del sistema normativo interno” de las comunidades indígenas.

Cuando ningún tratado internacional o marco normativo nacional establece este tipo de límites en el ejercicio del derecho a la libre autodeterminación de los pueblos indígenas, por lo que el Instituto Local vulnera el principio de progresividad de los derechos humanos.

Para explicar lo anterior, la parte actora señala que, en otras entidades federativas, como en el caso de Cherán o Pichátaro en Michoacán, al ejercer su derecho a la libre autodeterminación, no se les requiere probar la existencia previa de un sistema normativo propio, existiendo precedentes judiciales que son acordes con este criterio.

Por lo que la imposición de “verificar la vigencia histórica del sistema normativo interno de las comunidades”, es un requisito injustificado en perjuicio del derecho a la libre determinación; medida que es regresiva.

Además de ello, la parte actora considera que también resulta injustificado y limitativo a sus derechos, el que el Instituto Local señale en el Acuerdo 48 que se debe probar la vigencia histórica de los sistemas normativos, a través de *mecanismos coloniales*,

pues con ello se desconoce deliberadamente que los únicos que saben sobre sus usos y costumbres, son quienes habitan las comunidades indígenas y que tienen reconocida la autonomía para determinarlos.

Por lo que no es adecuado que en el Acuerdo 48 se determine que ese requisito injustificado se verificará a través de un documento que “se presume elaborará el Instituto Local a partir de informes y datos que proviene, en su mayoría, de actores ajenos a sus comunidades y de otras dependencias estatales”.

Por lo que solo corresponde a las comunidades indígenas la decisión de conservar o reactivar sus usos y costumbres, por lo que no tienen que probar si su sistema normativo existe o no.

Acuerdo en el que, por cierto, de forma indebida se determina cómo se deben realizar las asambleas, cómo se debe levantar el acta; lo que vulnera tratados internacionales y el derecho a la consulta previa.

Agravios en el juicio de la ciudadanía SCM-JDC-108/2020.

La parte actora indica que el Acuerdo 65 impugnado vulnera los derechos de participación y representación política indígena, así como el derecho de autoadscripción y es contrario a los criterios nacionales e internacionales sobre la autoadscripción en materia indígena.

Así, manifiesta que de conformidad con el artículo 2 de la Constitución Federal, así como de diversos tratados internacionales se observa el derecho de las personas a identificarse como indígenas y a ser reconocidas como tales.



Por lo que el criterio que define si una persona integrante de un pueblo o comunidad indígena es la autoadscripción, entendida como la conciencia de identidad indígena o tribal.

En este mismo tema, la parte actora explica que son tres los criterios para identificar a personas indígenas: i) el manejo de una lengua indígena; ii) la autoadscripción; y iii) la pertenencia a un hogar donde hay una persona que habla una lengua indígena. Explicando, además, que de esos criterios, el de autoadscripción es el que más se acerca a la definición de las personas indígenas.

Haciendo una compulsa entre los censos del INEGI de 2010 (dos mil diez) y 2015 (dos mil quince), destacando cómo en el último intercensal, se elevó el porcentaje de personas en México que pertenecen a este grupo, a través del criterio de autoadscripción.

El actor de este juicio retoma esa comparación, con las personas que se autoadscriben indígenas en el estado de Morelos, indicando que, de uno punto noventa y ocho por ciento (de personas que hablan alguna lengua indígena), se aumentó a veintiocho punto once por ciento (de personas que se autoadscriben como indígenas).

Estadísticas que a pesar de que se hicieron de conocimiento al IMPEPAC, a través de diversos oficios, no se tomaron en cuenta. Además de que, de la búsqueda en internet se observa que los datos intercensales del INEGI son reiterados por el Instituto Nacional de Pueblos Indígenas y la Oficina de las Naciones contra la droga y el delito.

No obstante, la parte actora señala que el Instituto Local solo consideró a los censos sobre personas en el estado de Morelos que hablan alguna lengua indígena, vulnerando el derecho de autoadscripción.

Además, a pesar de que en el estado de Morelos no exista población mayoritariamente indígena, de conformidad con lo resuelto por la Sala Superior en el recurso SUP-REC-28/2019, para la implementación de acciones afirmativas, es necesario tomar en cuenta distintos elementos, como el número de integrantes de los órganos legislativos y municipales, la población total indígena respecto al total de población estatal, participación histórica de la ciudadanía indígena en los cargos en cuestión, diversidad de grupos o etnias, entre otras que permitan identificar campos de oportunidad para la adopción de medidas afirmativas.

Aunado a ello, la parte actora describe el marco legal del Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía, describiendo que de conformidad con el artículo 8 de la Ley del Sistema Nacional de Información y Estadística será oficial y de uso obligatorio para la Federación, Entidades Federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

Por lo anterior, refiere que el Instituto Local no fundó ni motivó debidamente el Acuerdo 65 ya que no es correcta su postura sobre que los datos de la encuesta intercensal son diversos a un censo y con ello dejar de tomar en cuenta los resultados del intercensal.

Por ello, señala que el IMPEPAC al implementar las acciones afirmativas en materia indígena, dejó de atender el criterio de autoadscripción bajo el argumento de que la encuesta intercensal no retoma a todos los municipios del estado de Morelos, cuando la información intercensal es oficial y de uso obligatorio, pues dichos datos son emitidos por un organismo público encargado de los censos en el país.



Además, expresa que no es justificable que con el intercensal no se determinó la población autoadscrita indígena en todos los municipios, porque el IMPEPAC debió prever con tiempo las actividades para el cumplimiento de la sentencia.

También solicita que se vincule al IMPEPAC para que su personal tome talleres o cursos vinculados con los derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas.

Agravios en los juicios de la ciudadanía SCM-JDC-107/2020 y SCM-JDC-112/2020.

La parte actora, en el juicio de la ciudadanía SCM-JDC-107/2020, indica que el motivo de la impugnación es la imposición del género en la acción afirmativa implementada por el Instituto Local en el Distrito IV.

Ello porque no existe justificación para determinar que en ese distrito deberá registrarse candidatura del género femenino, además de que, en términos de lo resuelto por esta Sala Regional en el juicio de la ciudadanía SCM-JDC-142/2019 y acumulado, es necesario tomar en cuenta el convenio de alternancia y consultar a la comunidad indígena del municipio, previo a tomar decisiones en los procesos electorales, lo que no ocurrió.

Así, la parte actora expresa que pertenecen a una comunidad que cuenta con un convenio publicado en el periódico oficial y reconocido por el Gobierno Estatal que sigue vigente, formando parte del derecho interno, por lo que “debió cumplirse en la resolución y darle el debido valor probatorio para lograr la verdadera alternancia” y observar lo resuelto por la Sala Regional acerca de que se debe tomar en cuenta a la comunidad indígena para organizar los procesos electorales de los que forme parte.

De ahí que, la parte actora señale que no basta con crear y pegar carteles por el Municipio de Zacualpan de Amilpas, sobre el respeto de sus usos y costumbres, sino que se debió llevar a cabo un acercamiento con la comunidad y consultarla previamente para emitir la acción afirmativa, y conocer las condiciones interculturales de todas las comunidades indígenas que integran el Distrito IV, como son las de Hueyapan, Tetela del Volcán, Tlacotepec y Zacualpan de Amilpas.

Además, señala que el IMPEPAC no debió basarse en las estadísticas del INEGI, sin consular a las comunidades del Distrito IV para determinar si la acción afirmativa era viable. Esto, para no provocar un conflicto intercomunitario.

La parte actora de estos juicios refiere que la acción afirmativa fue dictada sin tomar en cuenta las características culturales, sociales y políticas de cada comunidad que integra el Distrito IV, por lo que si bien la medida favorece la representación de la minoría indígena, interfiere con su derecho a la autodeterminación para decidir con base en cada una de las reglas de cada comunidad, si corresponde a mujer u hombre.

Esto, pues el Instituto Local omitió realizar un análisis comparativo sobre usos y costumbres de las comunidades afectadas, para estar en aptitud de determinar que la medida se adecuaba a la conformación de un proceso multicultural como lo es la elección de una diputación en el Distrito IV.

La parte actora manifiesta que Tlacotepec, Zacualpan de Amilpas, Hueyapan y Tetela del Volcán son comunidades distintas, con territorio, lenguas, núcleo agrario, autoridades agrarias, iglesias y festividades diferentes; así como su propio sistema normativo interno de usos y costumbres.



Lo anterior evidencia que el Instituto Local se extralimitó en sus facultades, al intentar cumplir la sentencia SCM-JDC-403/2018, en la que no se ordenó que se debía imponer el género en candidaturas de comunidades indígenas. Por lo que, en suma, la autoridad responsable omitió un adecuado estudio intercultural, un debido análisis de sistemas normativos internos de usos y costumbres y, además, omitió valorar el convenio de alternancia en Zacualpan de Amilpas, así como llevar a cabo la consulta previa para implementar acciones afirmativas.

Por ello solicita la revocación del Acuerdo 65 y que se ordene su modificación para evitar que se imponga género en la acción afirmativa, hasta en tanto no se realice un examen completo y no solo se lleve a cabo con un análisis sesgado en números duros del INEGI.

De estimar que el Instituto Local sí realizó la consulta y actuó correctamente para implementar las acciones afirmativas, de cualquier forma, no se justifica la imposición del género femenino, porque no existe deuda histórica en el Distrito IV y los municipios que lo conforman; tan es así que en la actualidad, es una mujer quien ocupa la diputación correspondiente al Distrito IV.

La parte actora anexó, además, una lista histórica de las mujeres que han ocupado la diputación en el distrito que antes formaba parte de los Municipios de Yecapixtla, Zacualpan de Amilpas y Tetela del Volcán o la presidencia municipal.

Afirma que, si bien existe justificación para imponer una acción afirmativa indígena, no se actualiza para el género porque no se observa una deuda histórica.

Además, refiere que en el Acuerdo 65, no existe motivación ni fundamentación para sostener la pertinencia de incorporar el

género en la candidatura indígena en el Distrito IV. Indebida fundamentación y motivación que transgrede el principio de certeza jurídica y objetividad, que es esencial en la materia electoral, ya que la acción afirmativa debe dotar de certeza no solo activa para los y las beneficiadas de la misma, sino pasiva para las personas discriminadas positivamente.

En consecuencia, la parte actora sostiene que el Acuerdo 65 se encuentra indebidamente fundado y motivado, por la falta de realización de diligencias pertinentes para la instauración de la acción afirmativa e imponer un género, provocando error en el objeto, pues no hay análisis fáctico de porqué el género femenino si no hay deuda histórica y ese análisis no se realiza por parte del Instituto Local.

Lo que, desde la visión de la parte actora, vulnera su derecho de certeza, seguridad jurídica como integrantes de la comunidad indígena de Zacualpan de Amilpas y Tlacotepec, así como también al derecho de autodeterminación de elegir a sus propios candidatos o candidatas para que sean quienes los y las representen en el poder público.

Por ello, sostienen que el Instituto Local implementó la acción afirmativa sin realizar investigación, diligencia, consulta previa, socialización entre comunidades; lo que actualiza una denegación de derechos electorales a sus comunidades y al Distrito IV en Morelos.

En otro tema, la parte actora señala que el Acuerdo 65 transgrede la cosa juzgada de eficacia refleja de la sentencia SCM-JDC-142/2019, en el que básicamente sostuvo el derecho de las comunidades indígenas a autodeterminarse y a regirse bajo sus sistemas normativos internos.



En consecuencia, si bien en aquél asunto la controversia se basó en el Convenio de Alternancia entre Zacualpan de Amilpas y Tlacotepec para la integración del Ayuntamiento, lo relevante es que se delineó el marco referencial sobre las comunidades indígenas y su derecho a la autodeterminación.

Por otra parte, el promovente en el juicio SCM-JDC-112/2020, señala que el Acuerdo 65 no se adecua a la realidad social y política de los municipios que conforman el Distrito IV en el estado de Morelos.

Ello porque, después de describir un marco conceptual y legal sobre acciones afirmativas en materia indígena y de género, concluye que la responsable no realizó un estudio de forma objetivo para determinar la medida afirmativa, porque de conformidad con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los casos de discriminación como consecuencia de un tratamiento normativo diferenciado exige un análisis que se divide en dos etapas simultáneas, la primera implica una revisión con base en la cual se determine si las situaciones a comparar en efecto pueden contrastarse o si, por el contrario, revisten divergencias importantes que impidan una confrontación entre ambas por no entrañar realmente un tratamiento diferenciado y, una segunda, en la que se estudie si las distinciones de trato son admisibles o legítimas, lo que exige su justificación objetiva y razonable.

Así, la parte actora señala que el IMPEPAC dejó de observar que el distrito IV está integrado por los municipios de Atlatlahucán, siete secciones del municipio de Cuautla, Ocuituco, Tetela del Volcán, Yecapixtla, Zacualpan de Amilpas y Temoac, con cabecera en Yecapixtla, sumando ahora el municipio de Hueyapan.

Distritación que obedece a la reforma del artículo 14 del Código Local, publicado el veintiséis de mayo de dos mil diecisiete.

(Refiere que antes era el distrito décimo séptimo, conformado por Yecapixtla, municipios de Ocuituco, Yecapixtla, Tetela del Volcán y Zacualpan de Amilpas, con cabecera en la ciudad de Yecapixtla).

Distrito (antiguo y actual) que se ha representado por mujeres y personas indígenas, agregando un cuadro sobre los datos de mujeres y hombres que han ocupado diputaciones correspondientes al distrito, señalándose que, en los últimos cinco procesos electivos, tres fueron ocupados por mujeres y dos por hombres, lo que refleja una alternancia de géneros que hace innecesaria una acción afirmativa para que en el Distrito IV se registren personas del género femenino.

Además de que Javier Montes Rosales (diputado) es indígena y ha representado al Distrito XVII ahora IV, siendo de Hueyapan, lo que se puede observar en un video en el que se autodenomina como indígena. Por lo que no se justifica la acción afirmativa en el distrito.

Por ello, concluye que el Instituto Local debe realizar un análisis exhaustivo y establecer el distrito donde sea necesaria dicha medida.

III. Controversia, suplencia total de los agravios y metodología de estudio.

Esta Sala Regional advierte que la controversia en los juicios (con excepción del juicio SCM-JDC-112/2020) consiste en determinar si desde el contexto de la emisión de los **acuerdos impugnados existe o no, una vulneración a los derechos de los pueblos y**



comunidades indígenas del estado de Morelos y de ser así, ordenar su confirmación o no.

Asimismo, respecto del juicio SCM-JDC-112/2020, el problema será analizar si la acción afirmativa de género implementada en el Distrito IV del estado de Morelos, fue adecuada o no.

Por otra parte, es pertinente recordar, que quienes acuden a los presentes juicios de la ciudadanía (con excepción del actor en el juicio SCM-JDC-112/2020) se auto adscriben como integrantes de municipios indígenas o de una comunidad indígena.

Bajo tal circunstancia, para el estudio de esta problemática, esta Sala Regional adoptará una perspectiva de reconocimiento⁵¹ a los municipios indígenas de Coatetelco, Xoxocotla y Hueyapan así como a la comunidad indígena ubicada en Tepoztlán, Puente de Ixtla y Zacualpan de Amilpas y a sus integrantes y se respetará el derecho a la autoadscripción y auto identificación de quienes promueven con esa identidad.

Cabe señalar que, si bien esta Sala Regional asume la importancia y obligatoriedad de la aplicación de la perspectiva intercultural descrita, también reconoce los límites constitucionales y convencionales de su implementación⁵², ya que la libre determinación no es un derecho ilimitado, sino que debe respetar los derechos humanos de las personas y la preservación de la unidad nacional.

⁵¹ De acuerdo a las disposiciones de la Constitución Federal, de los tratados internacionales, de la Constitución local, la jurisprudencia aplicable, la Guía de actuación para personas juzgadoras en materia de Derecho Electoral Indígena (emitida por este Tribunal Electoral), y el Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁵² Criterio que la Sala Regional también ha sostenido al resolver los expedientes SDF-JDC-56/2017 y acumulados, así como SCM-JDC-166/2017.

Ahora bien, el artículo 23 párrafo 1 de la Ley de Medios dispone que es dable llevar a cabo la suplencia en las deficiencias u omisiones de los agravios cuando los mismos puedan ser deducidos de los hechos expuestos, lo que se encuentra comprendido en la jurisprudencia **3/2000**, de la Sala Superior, de rubro: AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR⁵³ y en la jurisprudencia 2/98, de rubro: AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL⁵⁴.

En el caso, además debe atenderse a la circunstancia específica de que personas integrantes de la parte actora se auto adscribe como pertenecientes a un municipio y comunidad indígena, por lo que **la suplencia debe ser total**, debiéndose atender el acto que realmente les afecte, en términos de la jurisprudencia 13/2008 de la Sala Superior de rubro COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES⁵⁵.

Además, esta Sala Regional estima adecuado precisar que el asunto se examinará bajo la idea de que los **acuerdos impugnados** -expedidos por el Instituto Local- se emitieron con un único objetivo, crear acciones afirmativas a favor de personas indígenas para las candidaturas a Ayuntamientos y diputaciones en Morelos.

⁵³ Visible en la Compilación 1997-2013 Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Tomo Jurisprudencia, Tribunal Electoral, páginas 122-123.

⁵⁴ Visible en la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, Jurisprudencia, Volumen 1, páginas 123-124.

⁵⁵ Consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral, Año 2, Número 3, 2009, páginas 17 y 18.



Finalmente, atendiendo a lo planteado por la parte actora en los juicios, sus argumentos serán analizados en los temas siguientes:

1. **La Acción Afirmativa vulnera el derecho de autodeterminación de los Municipios Indígenas.** (SCM-JDC-88/2020, SCM-JDC-89/2020, SCM-JDC-109/2020 y SCM-JDC-111/2020)
2. **Indebidos parámetros para determinar el porcentaje de población indígena en los Municipios y Distritos no indígenas.** (SCM-JDC-90/2020, SCM-JDC-107/2020 y SCM-JDC-108/2020)
3. **Acción afirmativa en el Distrito IV (candidatura indígena y de género).** (SCM-JDC-107/2020 y SCM-JDC-112/2020)
4. **Omisión de Consulta Previa en la emisión de los Acuerdos impugnados.** (SCM-JDC-88/2020, SCM-JDC-89/2020, SCM-JDC-90/2020, SCM-JDC-107/2020, SCM-JDC-109/2020 y SCM-JDC-111/2020)
5. **Acuerdos 48 y 65. Lineamientos para solicitar cambio de sistema electivo, así como reglas para probar existencia de sistema normativo y para promover la participación de la ciudadanía indígena en las elecciones municipales y diputaciones.** (SCM-JDC-90/2020)

NOVENO. Análisis de los agravios.

1. **La Acción Afirmativa vulnera el derecho de autodeterminación del Municipio Indígena.** (SCM-JDC-88/2020, SCM-JDC-89/2020, SCM-JDC-109/2020 y SCM-JDC-111/2020)

Al respecto, la parte actora indica que el Acuerdo 65 donde el Instituto Local implementó acciones afirmativas en municipios indígenas, no respeta el derecho constitucional y

convencionalmente reconocido de éstos a regirse bajo su sistema normativo interno.

Por ello refiere que además de no ser benéfica para los municipios indígenas la “acción afirmativa”, se entromete indebidamente en su organización política que ya fue reconocida por el estado de Morelos en dos mil diecisiete, a través de diversos decretos emitidos por la Legislatura de dicho estado.

En contraste, el Instituto Local, en su informe circunstanciado, relata que el Acuerdo 65 se hizo en cumplimiento a la sentencia dictada por esta Sala Regional en el juicio de la ciudadanía SCM-JDC-403/2018, por lo que no se transgreden los derechos de la parte actora.

Sobre este tema, este órgano jurisdiccional una vez analizados los alcances de la sentencia del juicio de la ciudadanía SCM-JDC-403/2018, los objetivos de las acciones afirmativas, así como de los derechos de los municipios indígenas del Estado de Morelos concluye **fundados** los agravios.

Lo anterior porque el Instituto Local al emitir el Acuerdo 65, dejó de lado que los municipios indígenas -declarados como tales por decreto- poseen un reconocimiento como organización política y social, bajo el amparo del artículo 2 de la Constitución Federal y Local (2 bis), de diversos tratados internacionales, así como de criterios emitidos por el Tribunal Electoral que en esencia reconocen los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y la garantía a su derecho de autodeterminación y respeto a su sistema normativo interno.

Bajo esa lógica, no es posible implementar las acciones afirmativas ordenadas por esta Sala Regional en la sentencia citada relativas a la integración de ayuntamientos en los



municipios reconocidos como indígenas por el propio Estado. Esto, pues dichas acciones solamente tienen razón de ser en municipios no indígenas, pero con población indígena y con el objetivo específico de que ésta, a través de ciertas medidas especiales, pueda acceder a cargos públicos municipales en municipios no indígenas y con ello materializar la representatividad de este sector en desventaja en los Ayuntamientos.

Esto no sucede en el caso de los municipios indígenas reconocidos como tales por el estado de Morelos, puesto que éstos ya cuentan con un reconocimiento y garantía constitucional, convencional y legal sobre su derecho a regirse por sus sistemas normativos internos y a elegir a través de éstos a sus autoridades municipales; de ahí que, ante las características de este tipo de municipios (indígenas) y bajo una interpretación progresiva, sistémica y teleológica, resulta evidente que no es factible implementar acciones afirmativas a favor de la población indígena para la ocupación de cargos en un ayuntamiento (objetivo esencial de la sentencia SCM-JDC-403/2018) en los municipios indígenas, ni menos que, por esa razón, se implemente un proceso de solicitud y consulta a esos municipios para un cambio de sistema electivo.

En efecto, de conformidad con los Decretos dos mil trescientos cuarenta y dos, mil trescientos cuarenta y tres y dos mil trescientos cuarenta y cuatro; por los que **se crearon los municipios indígenas de Coatetelco, Xoxocotla y Hueyapan**; en la iniciativa y la exposición de motivos se razona que:

Con base en la Declaración de la ONU del año de mil novecientos noventa y tres, Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y Convenio 169 de la

Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos y Comunidades Indígenas y Tribales en países independientes, existe obligación de los gobiernos, de asumir la responsabilidad de desarrollar, acciones con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.

El artículo 2 de la Constitución Federal, reconoce el derecho a la libre autodeterminación de las comunidades y pueblos indígenas, para la definición de sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural, para elegir procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades para el ejercicio de sus formas de gobierno, entre otras cosas.

El artículo 2 *bis* y 40 de la Constitución Local, así como la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos; reconoce la presencia de pueblos y comunidades indígenas en la entidad que forman una unidad política, social, económica y cultural asentadas en un territorio y estableciendo parámetros y requisitos **para la creación de nuevos municipios indígenas.**

Se determinó que la solicitud de creación de los municipios indígenas de Coatetelco, Xoxocotla y Hueyapan cumplió con los requisitos establecidos en la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos⁵⁶, pues, entre otras cuestiones, se tuvo por acreditado la existencia de la comunidad indígena que conforma

⁵⁶ De conformidad con sus artículos 132 y 133: -Solicitud debidamente entregada por el Comité Pro Municipio, certificada, en la que exponen la denominación de los pueblos, así como el municipio al que pertenecen. -Certificación de la autoridad competente, de la existencia de los pueblos o comunidades indígenas. -Documento idóneo que acredite su identidad. -Antecedentes sobre su origen indígena. - Información sobre su actividad económica. -Descripción de la extensión territorial ocupada por los pueblos y comunidades indígenas. -Acreditación de la legitimidad de sus derechos respecto del territorio ocupado. -Propuesta de cuadro de construcción del territorio a dotarse al municipio a crearse. -Censo de los y las pobladoras de los pueblos o las comunidades indígenas. -información sobre su organización conforme sus usos y costumbres. -Certificación del acta de asamblea o junta de pobladores, en la que conste la decisión de crearse como municipio y autorización, en su caso, a sus representantes para presentar la solicitud.



una unidad política, social y cultural, con capacidad económica y presupuestal, que están asentados en un territorio, que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que reconocen a autoridades propias de acuerdo con sus sistemas normativos indígenas.

Además de ello, en los decretos de referencia se indica que:

-La lengua materna de Coatetelco es el *Náhuatl*, desprendiéndose que las comunidades y sus habitantes descienden de pobladores que habitaron el estado de Morelos desde antes de la colonia, que, en relación a su unidad política y social; el seguimiento a sus sistemas normativos indígenas se realiza a través de la Asamblea General (comunitaria) que es el órgano fundamental en la toma de decisiones y que como parte de su organización política, la forma que eligen a sus autoridades (tradicionales, como ayudantías municipales), es por medio de la convocatoria a través de la autoridad saliente y en presencia de la asamblea comunitaria las candidaturas se registran y en la asamblea las personas asistentes, a mano alzada, eligen a la persona ganadora.

-La comunidad de Xoxocotla se encuentra al sur del estado de Morelos, actualmente pertenece al municipio de Puente de Ixtla y por el número de habitantes es actualmente una Delegación de esa Municipalidad. Su origen se remonta al periodo Preclásico medio y superior, que comprende los siglos que van de 1200 a.c. (mil doscientos Antes de Cristo) hasta el 200 (doscientos) de nuestra era. En Morelos, la influencia de los pueblos nahuas conocidos como *tlahuicas* y *xochimilcas*, marca un orden: los *tlahuicas* y *xochimilcas* procedían de una serie de pueblos que migraron del norte hacia el centro de México y sus relaciones de poder venían con ellos.

Una característica importante es la presencia de la Asamblea General como órgano fundamental en la toma de decisiones trascendentales para los pueblos indígenas y en específico para la comunidad de Xoxocotla. En este espacio de participación la búsqueda de consenso es importante. Sus representantes son personas elegidas por su compromiso y trabajo hacia la comunidad. La Asamblea es parte de los imaginarios alternativos en Xoxocotla, el medio democrático por excelencia, en contraposición de los partidos políticos que han fracturado la vida social.

-La lengua materna de Hueyapan es el *Náhuatl* (variante *Náhuatl* de Hueyapan). El elemento fundamental de Hueyapan es la organización política y social de todo el pueblo y por barrios; la elección de las autoridades se realiza por medio de Asamblea General en una fecha que expresa el pensamiento cronológico de la población y no así en las fechas determinadas por el Ayuntamiento de Tetela del Volcán para las demás poblaciones.

Circunstancias que hacen notorio que, el estado de Morelos, en consonancia con el artículo 2 de la Constitución Federal y de diversos tratados internacionales, además de reconocer a las comunidades y pueblos indígenas de su entidad, **avanzó** en la garantía de sus derechos para desincorporarse de municipios no indígenas y solicitar la creación de **municipios indígenas**, los que, en términos de la propia Constitución Local y de la Ley Orgánica para el Congreso del estado de Morelos, deben integrarse comunidades que conforman una unidad política, social, económica y cultural.



Esto implica que, en el estado de Morelos, dentro de su estructura política municipal⁵⁷ existen municipios indígenas y municipios no indígenas (que pueden estar integrados sin población indígena, con población mayoritaria o minoritariamente indígena) y que, por lo que se refiere a los municipios indígenas, dada su esencia, sus procesos electivos se rigen bajo su sistema normativo interno, en respeto de su derecho a la autodeterminación, autogobierno y autonomía, reconocidos, no solo en el artículo 2 de la Constitución Federal, sino en los propios objetivos que el estado de Morelos (y que se observan en los decretos) trazó como elementos justificativos de la creación de los municipios indígenas que, entre otras cuestiones, resalta el reconocimiento y protección de sus sistemas normativos indígenas en su conformación política, social y cultural.

Derecho a la libre autodeterminación, en este caso, de los municipios indígenas en el estado de Morelos, que también tiene como base diversos criterios emitidos por la Sala Superior⁵⁸, en los que ha sostenido que:

Los derechos a la libre determinación y autonomía, entre otras cosas, abarcan la capacidad de los pueblos y comunidades indígenas para decidir sus formas internas de convivencia y organización política; la posibilidad de elegir conforme a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales a sus

⁵⁷ Y en términos de los artículos 2 y 115 de la Constitución Federal, en el sentido de que el municipio libre es una institución flexible. Tal y como lo ha sostenido la Sala Superior en diversos precedentes, SUP-REC-90/2017, SUP-JDC-1865/2015 y SUP-JDC-1966/2010.

⁵⁸ SUP-REC-90/2017, SUP-JDC-9167/2011, SUP-JDC-281/2017 y SUP-REC-90/2017. Bajo la interpretación de la Constitución Federal, Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos y Comunidades Indígenas y Tribales en países independientes, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas y Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno.

Asimismo, implica el derecho a la autonomía o autogobierno en lo relativo a sus asuntos internos y locales, así como la conservación y el reforzamiento de sus instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales. Así como al principio de menor intervención en cuanto al régimen interno de las comunidades indígenas, que debe orientar la actividad estatal.

El derecho a la libre determinación, asimismo implica la conservación y el reforzamiento de sus instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, además a no ser sometidos a una asimilación forzada ni a la destrucción de su cultura, por lo que, los Estados deben adoptar mecanismos eficaces para la prevención y resarcimiento de todo acto que tenga por objeto o consecuencia privarles de su integridad como pueblos distintos, desposeerlos de sus tierras, territorios o recursos, o bien, que constituya una forma de asimilación o integración forzada.

Lineamientos que también se visualizan en la Jurisprudencia 19/2014 de rubro⁵⁹: “COMUNIDADES INDÍGENAS. ELEMENTOS QUE COMPONEN EL DERECHO DE AUTOGOBIERNO.”

Bajo estas directrices es que esta Sala Regional estima que, el Instituto Local, al instrumentar las acciones afirmativas ordenadas en la sentencia del juicio SCM-JDC-403/2018 de las personas indígenas para garantizar su derecho a ser votados y votadas en igualdad de circunstancias que el resto de la población a nivel municipal, dejó de lado que, respecto a los municipios indígenas, éstos (como comunidad indígena) gozan de una protección

⁵⁹ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral, Año 7, Número 14, 2014, páginas 24, 25 y 26.



especial en el ámbito nacional e internacional, cimentada en preservar todos los aspectos inherentes a su cultura y forma de vida, a través de la conservación de su sistema normativo interno que conduce a la integración de su representación política.

Protección constitucional y convencional que abarca el reconocimiento, mantenimiento y defensa de las comunidades para elegir sus autoridades y representantes acorde con su sistema normativo interno.

Siendo importante resaltar, tal como lo ha sostenido la Sala Superior⁶⁰ que el reconocimiento a la libre determinación y al sistema normativo interno, no constituye un fin en sí mismo, sino que es una herramienta que permite generar un contexto favorable para la consecución constitucional y convencional en la preservación de la cultura y forma de vida de las comunidades y pueblos indígenas.

En este sentido, este órgano jurisdiccional estima que la protección a la libre autodeterminación está cobijada en los municipios indígenas del estado de Morelos, pues, atendiendo a que se conforman por una o varias comunidades indígenas (como se advierte del propio decreto de creación y del artículo 40 de la Constitución Local), es evidente que los derechos y garantías previstos a nivel constitucional, convencional y jurisprudencial a favor de los pueblos y comunidades indígenas cobran la misma aplicación y obligatoriedad para aquellos municipios indígenas.

Como lo ha razonado la Sala Superior⁶¹, acorde con los artículos 2 y 115 de la Constitución Federal, el municipio constituye la célula de organización estatal, por lo que, el régimen constitucional específico que se reconoce a favor de las comunidades y pueblos

⁶⁰ SUP-REC-90/2017.

⁶¹ SUP-REC-90/2017.

indígenas, se implementa y desarrolla a partir de la organización municipal, lo que significa que en los casos donde coincidentemente una o varias comunidades indígenas que conforman una unidad política, social y cultural -en términos del artículo 40 fracción XI de la Constitución Local- conforman un municipio indígena, tienen el derecho de nombrar a su ayuntamiento conforme a su propio sistema normativo interno.

Por ello, si existe un reconocimiento estatal de la conformación de municipios indígenas, que de acuerdo con la Constitución Local deben de conformarse por comunidades indígenas que integren una unidad política, social, cultural, asentadas en un territorio determinado, es evidente que tienen derecho a elegir a sus autoridades bajo su sistema normativo interno; lo que significa que **no existe motivo válido para que el Instituto Local pretenda implementar acciones afirmativas en materia indígena municipal en esos municipios ni que haya ordenado una consulta para determinar si deseaban modificar su elección para integrar de su Ayuntamiento con el sistema de partidos políticos o su propio sistema normativo interno.**

Dicho en otras palabras, el Instituto Local al dirigir las acciones afirmativas a los municipios indígenas y ordenar una consulta oficiosa para determinar si cambiarán su elección de autoridades municipales por el sistema de partidos políticos a sistema normativo interno, inobservó que los municipios indígenas de Hueyapan, Coatetelco y Xoxocotla; al haberse creado a través de los decretos referidos, por esa razón, gozan de una garantía y reconocimiento sobre la utilización de su sistema normativo interno en la elección de sus autoridades.

Por lo que, bajo esta lógica, no fue adecuado que el Instituto Local instrumentara las medidas compensatorias a estos municipios



indígenas, pues, con ello, lejos de reforzar su derecho a la libre autodeterminación, los colocó en una situación contraria; al establecer que se tendría que realizar una consulta para una situación (sistema de elección por sistema normativo interno de los municipios indígenas) que ya está definida.

Esto, pues como ya se explicó, su creación como municipios indígenas, por sí misma, es un reconocimiento a su derecho a la libre autodeterminación para elegir, a través de sus sistemas normativos la integración de sus Ayuntamientos, sin que sea válido que el Estado (en este caso, a través del Instituto Local), interfiera sobre el tema, pretendiendo implementar en dichos municipios las medidas afirmativas que fueron ordenadas en la sentencia SCM-JDC-403/2018.

Lo anterior en virtud de que, del núcleo esencial de la sentencia y de las características propias de las acciones afirmativas, se advierte que solo pueden materializarse en municipios que no entren en la categoría de “municipio indígena” -en términos de la Constitución Local-, con el objetivo de que las personas indígenas tengan representatividad en los Ayuntamientos de dichos municipios “no indígenas”.

En efecto, tal y como se ha descrito anteriormente, en la sentencia SCM-JDC-403/2018, la Sala Regional determinó adecuado que en el estado de Morelos se implementaran acciones afirmativas a favor de las personas indígenas para los cargos de elección popular de Ayuntamientos y diputaciones, ello con la finalidad de que tuvieran representatividad en estos órganos del Estado, al formar parte de un grupo en situación de vulnerabilidad.

Ahora bien, las acciones afirmativas en materia indígena, además de tener como base la prevalencia del principio de igualdad y no discriminación⁶²:

Reconocen la importancia y la necesidad de preservar la identidad cultural, los territorios y las formas de organización social de los pueblos indígenas.

Garantizan el derecho de las minorías para que puedan participar en el desarrollo político, económico, público, social y cultural en que se desenvuelven, poniendo fin a toda clase de discriminación y opresión de que pudieran ser objeto.

Crean conciencia de que los pueblos indígenas tienen derecho, en condiciones de igualdad, al goce y a la protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

Esto es, las acciones afirmativas en candidaturas indígenas (municipales y diputaciones), tienen un grado de permisibilidad justificada de trato diferenciado, **que permite la coexistencia de los grupos indígenas y el resto de la población, así como del ejercicio de sus derechos.**

Por ello, con base en las características de las acciones afirmativas en candidaturas indígenas, se torna evidente que las medidas que se ordenaron en el juicio SCM-JDC-403/2018 tienen como finalidad la creación de políticas que dieran a los grupos étnicos del estado de Morelos y que históricamente han sido excluidos o que no contaban con oportunidades de acceso o distribución de ciertos recursos o servicios o determinados bienes,

⁶² SUP-RAP-726/2017.



la posibilidad real de integrarse y participar en un contexto igualitario, en relación a quienes ya lo hacían.

Es decir, atendiendo a que tal y como lo ha sostenido la Sala Superior⁶³, la institución jurídica de las acciones afirmativas se traduce en medidas preestablecidas que determinan el resultado de un proceso electoral al garantizar **la participación de grupos minoritarios en la conformación de los órganos democráticos del Estado** y de que este tema es el que se resolvió por parte de esta Sala Regional es que se insiste, la ejecución de la sentencia dictada en el juicio SCM-JDC-403/2018, no puede implicar la aplicación de acciones afirmativas en municipios indígenas, sino solo en municipios “no indígenas” con población indígena, para que en sus ayuntamientos este grupo -minoritario en esos municipios-tuviera la oportunidad real de acceder a cargos de elección popular.

Asumir la posición contraria, esto es, que las acciones afirmativas resultan aplicables a municipios indígenas del estado de Morelos, implicaría negar el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas al permitir la imposición no justificada de una medida estatal en su forma de elección de sus propias autoridades, disminuiría la efectividad de las medidas proteccionistas de los pueblos y comunidades indígenas y se desnaturalizaría la finalidad de las acciones afirmativas en candidaturas indígenas para los ayuntamientos de Morelos.

Ello porque con la acción afirmativa instrumentada por el Instituto Local se estableció que en los municipios indígenas se debería postular una persona indígena para el cargo de presidencia y sindicatura y, además, que se debía consultar a la población de

⁶³ SUP-RAP-726/2017.

dichos municipios para determinar qué tipo de sistema se aplicaría para la elección del Ayuntamiento, es decir, si se transitaría de sistema de partidos políticos a normativo interno.

Cuestiones que implican que, el Instituto Local dejó de lado que los municipios indígenas gozan de una presunción de tener una población total o mayoritariamente indígena, así como el derecho reconocido y garantizado de tales municipios a regirse bajo su propio sistema normativo interno, elementos con los que podría surgir que solo pudieran postularse personas pertenecientes a la comunidad o indígenas o que dichas candidaturas fueran mayoritarias.

Derivado de lo expuesto es que fue inadecuado que el Instituto Local determinara que los municipios indígenas de Morelos eran a los que se le aplicarían las acciones afirmativas que diseñó para la integración de ayuntamientos ordenara **una consulta oficiosa para determinar bajo qué sistema se realizaría el proceso electivo para integración de sus Ayuntamientos.**

No se deja de lado que la Sala Superior⁶⁴, en los temas en donde habitantes de municipios no reconocidos o reconocidas como indígenas (lo que sí sucede en Morelos), pero con población total o mayoritariamente indígena solicitan al Instituto Local el cambio de sistema de partidos políticos y candidaturas independientes a normativo interno para elegir a la integración de sus Ayuntamientos, ha ordenado a los Institutos Locales realizar consulta para determinar el cambio del sistema solicitado.

Esto dio vida a la tesis XI/2013⁶⁵: “USOS Y COSTUMBRES. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA DEBE VERIFICAR Y

⁶⁴ SUP-JDC-9167/2011 y SUP-DC-1740/2012.

⁶⁵ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral, Año 6, Número 12, 2013, páginas 36 y 37.



DETERMINAR LA EXISTENCIA HISTÓRICA DE DICHO SISTEMA EN UNA COMUNIDAD”.

Y retomando dicho criterio, en la propia sentencia del juicio SCM-JDC-403/2018 se delineó que, en los casos donde los municipios contaran con población mayoritariamente indígena, se debía consultar para verificar el sistema electivo para la designación en la integración de su Ayuntamiento, lo cual evidentemente no resultaba aplicable, por las razones ya explicadas, a los municipios indígenas sino el resto de municipios de Morelos pues, se insiste, el hecho de que una autoridad del Estado mexicano consulte de oficio -sin que la población se lo solicite- a una comunidad indígena que ya tiene reconocido su derecho a elegir sus autoridades bajo su propio sistema normativo interno, si desea elegirla por ese sistema o por otro, implica una intervención no justificada en sus asuntos internos, lo que es violatorio de sus derechos a la autonomía, la autodeterminación y el autogobierno.

Esta Sala Regional estima que, el Instituto Local debió actuar bajo esa lógica, sin embargo, lejos de aplicar tales postulados, desnaturalizó la esencia de los municipios indígenas de Morelos, aplicándoles un criterio que tiene sustento en aquellos asuntos en donde población indígena de municipios (no reconocidos con ese carácter) solicitaron el cambio de sistema.

En consecuencia es que, como se ha destacado, bajo el contexto municipal del estado de Morelos⁶⁶, además de que los municipios indígenas se rigen por su sistema normativo interno, lo que implica que esas son las reglas aplicables para la elección de la integración de sus Ayuntamientos, con base en su derecho a la libre autodeterminación; tampoco es posible implementar las acciones afirmativas ordenadas a nivel municipal porque éstas,

⁶⁶ Donde existe un proceso de creación y reconocimiento de municipios indígenas.

atento a su origen, están dirigidas **a municipios no indígenas pero con población indígena**, con el objetivo de que las personas indígenas tengan representatividad en los Ayuntamientos.

Bajo lo relatado es que le asiste la razón a la parte actora sobre que, con las acciones afirmativas creadas por el Instituto Local que deberían aplicarse en los municipios indígenas de Coatetelco, Xoxocotla y Hueyapan, se vulnera su derecho a la libre autodeterminación y al reconocimiento para regirse bajo su sistema normativo interno.

No se deja de lado que en los juicios de la ciudadanía SCM-JDC-109/2020 y SCM-JDC-111/2020, la parte actora indica que el Acuerdo 65 impugnado vulnera los derechos que como municipio indígena le deben estar garantizados y reconocidos por la sentencia dictada por el Tribunal Local TEEM/433/2018-2; porque, con independencia de lo resuelto en esa sentencia, tal y como la propia parte actora señala, lo relevante es que **a nivel constitucional, convencional y jurisprudencial, las comunidades y pueblos indígenas, en este caso, de los Municipios de Hueyapan, Coatetelco y Xoxocotla, tienen, como municipios indígenas reconocidos por el estado de Morelos, garantizado su derecho a la libre autodeterminación y a regirse bajo su sistema normativo interno.**

En consecuencia, es que le asiste la razón a la parte actora, pues el Instituto Local debió implementar acciones afirmativas en favor de municipios no indígenas, en consecuencia, se **revoca el Acuerdo 65**, para los efectos que serán precisados más adelante.

2. Indebidos parámetros para determinar el porcentaje de población indígena en los Municipios y Distritos no



indígenas. (SCM-JDC-90/2020, SCM-JDC-107/2020 y SCM-JDC-108/2020)

Sobre este planteamiento, la parte actora indica que (SCM-JDC-90/2020) en los Acuerdos 43 y 44 se pretendió realizar un análisis sobre los municipios en que debía llevarse a cabo una consulta indígena, basándose en los datos contenidos en la página del INEGI en conjunto con “la información documental de la Dirección Ejecutiva de Organización a Partidos Políticos” y “la experiencia del personal del Instituto”. Lo que además de ser impreciso, al expresar la “experiencia del personal del Instituto”, trata de equiparar a la población indígena con estadísticas lingüísticas y con una determinación legal de existencia de una comunidad indígena.

Bajo esta idea, la parte actora (tanto en el juicio de la ciudadanía SCM-JDC-90/2020 como en el SCM-JDC-108/2020) manifiesta que el Instituto Local transgrede el principio de autodeterminación y de autoadscripción, pues impone como requisito, la proporción poblacional de hablantes de lengua indígena.

Además, en el Juicio de la Ciudadanía SCM-JDC-108/2020, la parte actora señala que de una compulsas entre los censos del INEGI de 2010 (dos mil diez) y 2015 (dos mil quince), se observa que se elevó el porcentaje de personas indígenas en México, a través del criterio de autoadscripción.

Indicando que de uno punto noventa y ocho por ciento (de personas que hablan alguna lengua indígena), se aumentó a veintiocho punto once por ciento (de personas que se autoadscriben como indígenas).

Estadísticas que a pesar de que se hicieron de conocimiento al IMPEPAC a través de diversos oficios, no se tomaron en cuenta,

cuando de conformidad con el artículo 8 de la Ley del Sistema Nacional de Información y Estadística será oficial y de uso obligatorio para la Federación, Entidades Federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

Por ello, sostienen que el Instituto Local no fundó ni motivó debidamente el Acuerdo 65 ya que no es correcta su postura sobre que los datos de la encuesta intercensal son diversos a un censo y con ello dejar de tomar en cuenta los resultados del intercensal.

Además, a pesar de que en el estado de Morelos no exista población mayoritariamente indígena, de conformidad con lo resuelto por la Sala Superior en el SUP-REC-28/2019, para la implementación de acciones afirmativas, es necesario tomar en cuenta distintos elementos.

Finalmente, respecto al juicio SCM-JDC-107/2020, la parte actora indica que las estadísticas del INEGI debieron entrelazarse con el contexto de las comunidades y pueblos indígenas del estado de Morelos, como el acuerdo de alternancia que se realizó en Zacualpan de Amilpas y Tlacotepec para la integración del Ayuntamiento.

Al respecto, esta Sala Regional estima que los argumentos expuestos por la parte actora resultan **fundados**.

Lo anterior porque, además de que los factores utilizados para definir la cantidad de población indígena no fueron los adecuados, el criterio de porcentaje para implementar las acciones afirmativas (60% sesenta por ciento), con base en la sentencia SUP-RAP-726/2017, tampoco resultó correcto.



Para explicar la conclusión, se considera necesario recordar que el Instituto Local al emitir los Acuerdos 43 y 44, para determinar el análisis municipal por conformación de comunidades indígenas del estado de Morelos, tomó como directrices i) la cantidad de colonias en los municipios, donde se eligen a sus autoridades auxiliares por usos y costumbres ii) número de personas que, de acuerdo con el INEGI (en diversos censos de población), **hablan alguna lengua indígena.**

Resaltando que solo se tomarían en cuenta treinta y tres municipios del estado, dejando fuera a los municipios indígenas de Coatetelco, Hueyapan y Xoxocotla, al no contar aún con demarcación territorial.

Asimismo, el Instituto Local al emitir el Acuerdo 65 (donde implementó acciones afirmativas y que se determinó revocar en el apartado anterior), detalló que no tomaría en cuenta el intercensal de dos mil quince realizado por el INEGI en donde se mostraba el porcentaje de población en el estado de Morelos que se auto adscribía como indígena porque solo era muestral y no contemplaba a todos los municipios⁶⁷.

La Autoridad Responsable utilizó el censo del INEGI sobre personas que hablan alguna lengua y concluyó que **en ninguno de los municipios** del estado de Morelos **se concentraba una población indígena del 60%** (sesenta por ciento).

Criterio poblacional retomado del recurso SUP-RAP-726/2017; determinando que no era procedente implementar acciones afirmativas en **municipios no indígenas del estado de Morelos.**

Así, una vez relatado los criterios en los que se basó el Instituto Local para precisar el número de población indígena en el estado

⁶⁷ Solo dieciocho de treinta y tres.

de Morelos, así como el porcentaje de población indígena necesaria para implementar acciones afirmativas a favor de las personas que pertenecen a este sector para candidaturas de Ayuntamientos y diputaciones; como se adelantó, se estima que tales posturas fueron incorrectas.

Ello en razón de que esta Sala Regional estima que, el parámetro de población indígena (mayor de quince años) que habla alguna lengua **para definir la cantidad de personas de este sector que habitan en el estado de Morelos**; no es adecuado dado que tal medición no toma en cuenta la figura de la autoadscripción como factor fundamental para delimitar quiénes son indígenas y, en ese sentido, establecer la cantidad de población que pertenecen a este grupo.

Aspecto que ha sido criterio reiterado, tanto por la Sala Superior, como por esta Sala Regional y la Suprema Corte de Justicia de la Nación; pues tales órganos jurisdiccionales han sido congruentes en fijar como base para definir quién es indígena (y con ello la determinación de la cantidad de personas indígenas) el elemento de la autoadscripción.

En este sentido, la Sala Superior en la sentencia del juicio ciudadano **SUP-JDC-1740/2012**, explica que **la personalidad distintiva de los pueblos indígenas no solamente es cuestión de lengua** y otras expresiones culturales, sino el resultado de la reproducción social permanente del grupo a través del funcionamiento de sus propias instituciones sociales y políticas; de ahí que **el mantenimiento de la identidad étnica** se vincule con el funcionamiento de tales instituciones.

Además de que según el artículo 1 párrafo 2 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas



y Tribales en Países Independientes, la **conciencia de identidad** indígena o tribal debe considerarse un **criterio fundamental** para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del referido convenio⁶⁸.

Asimismo, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión **1624/2008**⁶⁹, expuso que adoptar el criterio según el cual solo las personas *monolingües en una lengua indígena* son legítimas destinatarias de las previsiones del artículo 2 de la Constitución Federal, es una manera de condenar a la ineficacia y a la casi total irrelevancia las garantías contenidas en dichas previsiones, porque las minorías indígenas que viven en México no tienen una cultura homogénea.

En adición, explicó que el segmento de población monolingüe en lengua indígena es hoy en día muy pequeño⁷⁰ y aun en el caso de

⁶⁸ Criterio sostenido por esta Sala Regional en el juicio SCM-JDC-147/2019. Sentencia en que, si bien las circunstancias del caso son distintas al presente juicio, lo relevante es que se explicó que el factor lingüístico para determinar la conformación de comunidades o pueblos indígenas es sesgado por insuficiente. En ese asunto, la problemática radicaba en que ciertas personas de un municipio de Guerrero, solicitaron el cambio de sistema de partidos a normativo interno para la elección de la integración de su Ayuntamiento, para lo cual, tanto el Instituto Electoral del Estado de Guerrero como el Tribunal de dicha entidad, negaron con base en que, entre otras cuestiones, de conformidad con el criterio etnolingüístico (censo del INEGI), no existía mayoría de personas indígenas en el municipio, por lo que de acceder a la petición, se estaría vulnerando el derecho de la mayoría (población no indígena) a regirse bajo el sistema de partidos políticos y candidaturas independientes previsto en la Constitución Federal.

Cuando en el asunto que nos ocupa, la problemática radica en identificar a la población indígena a nivel estatal y municipal, **con el objetivo de implementar acciones afirmativas a favor de las personas indígenas** en los cargos de elección popular de Ayuntamientos y diputaciones del estado de Morelos.

⁶⁹ En cuya sentencia además se dijo que el texto constitucional reconoce, en primer lugar, la importancia de la articulación (total o parcial) de las personas en torno a instituciones sociales, económicas, culturales y políticas (en el caso de los pueblos indígenas), así como de la identificabilidad de algún tipo de unidad social, económica y cultural en torno a un territorio y a ciertos usos y costumbres (en el caso de las comunidades indígenas), sin embargo lo anterior no son pautas que deban verse aisladas para determinar la pertenencia a un grupo o comunidad indígena o de cualquier otro origen étnico.

⁷⁰ De acuerdo con cifras del año dos mil cinco (2005) del INEGI, en el país hay seis millones, once mil doscientas dos (6'011,202) hablantes de lenguas indígenas. Únicamente el doce punto tres por ciento (12.3%) de este segmento de la población es monolingüe. Si dividimos este porcentaje por género, las cifras nos indican que el ocho punto nueve (8.9%) de los hombres hablantes de lenguas indígenas son

que estas previsiones detalladas no existieran, la definición de “lo indígena” sobre la base del criterio de la competencia monolingüe en lengua indígena quedaría fuera de la Constitución Federal por ser incompatible con la garantía de derechos fundamentales básicos protegidos en ella, como el derecho a recibir una educación adecuada, o el derecho a gozar de lo esencial para incorporarse igualitariamente al sistema productivo, por citar solo algunos casos.

En las relatadas condiciones, tal y como lo señala la parte actora, el Instituto Local, de forma inadecuada determinó el porcentaje de población indígena en el estado de Morelos (municipal y distrital), puesto que, la medición realizada por el INEGI en distintos censos, **únicamente contabilizó a personas mayores de quince años que hablaran una lengua indígena**, cuando, como ya se explicó, no es el único factor con el que se debe reconocer a las personas indígenas, sino que en ese ejercicio también se necesita hacer uso de la figura de la autoadscripción.

Lo que incluso también tiene sustento en la propia Ley de Fomento y Desarrollo de los Derechos y Cultura de las Comunidades y Pueblos Indígenas del Estado de Morelos, en el que, en los considerandos del decreto se explica que *“se reconoce el derecho a la auto adscripción, lo que implica que quien se considera indígena tiene derecho al respeto a su diferencia cultural...la auto identificación es la manifestación personal de su identidad cultural y puede hacerse a través de una declaración individual y colectiva...”*

monolingües frente al quince, punto seis por ciento (15.6%) de las mujeres. En el estado de Oaxaca, un millón noventa y un mil, quinientas dos (1'091, 502) personas son hablantes de lenguas indígenas, de las cuales el 14.3% catorce punto tres no habla español.



Y en los artículos 9, 10, 20 y 21 de la misma ley se indica que la conciencia de la identidad étnica es criterio fundamental para determinar, identificar y reconocer a los pueblos y comunidades indígenas de Morelos.

Con base en lo expuesto es que esta Sala Regional estima que, tal y como se sostuvo en el juicio de la ciudadanía SCM-JDC-147/2019, la apreciación de si existe o no existe un pueblo con características indígenas (cantidad de población indígena) en un caso concreto debe descansar en una consideración completa del asunto, basada en constancias y actuaciones, y debe realizarse con una actitud orientada a favorecer la eficacia de los derechos de las personas, sobre todo en aquellos supuesto en que a primera vista parecen involucrar a grupos estructuralmente desaventajados.

Tal como se orienta en la tesis aislada de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro: PERSONAS INDÍGENAS. ÁMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 2o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. AUTOADSCRIPCIÓN⁷¹.

Y, con base en ello, ponderarse diversos elementos, entre los que se pueden citar, ejemplificativamente, los siguientes⁷²:

1. Constancias de la autoridad comunitaria;
2. Prueba pericial antropológica;
3. Testimonios;
4. Criterios etnolingüísticos; y/o,

⁷¹ Novena Época; registro: 165718. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, diciembre de 2009, Tesis: 1a. CCXII/2009, página: 291.

⁷² SCM-JDC-147/2019.

5. Cualquier otro medio que permita acreditar la pertenencia, el arraigo, la identidad y/o asentamiento físico a la comunidad indígena.

De ahí que, para esta Sala Regional, le asiste la razón a la parte actora, porque el número de personas que hablan una lengua indígena, con base en los porcentajes de un censo de población, no pueden tenerse como únicos criterios o referentes para identificar el número de población indígena en el estado de Morelos y menos si ello no beneficia a este grupo.

Pues, además de que los censos del INEGI utilizados por el Instituto Local, fueron confeccionados en los años 2010 (dos mil diez) y 2015 (dos mil quince), esto es, hace más de diez y cuatro años de antigüedad respectivamente, tampoco están basados en criterios completos (como la autoadscripción) para definir de forma real y en beneficio del colectivo indígena al que se pretende beneficiar con las acciones afirmativas en el estado de Morelos, el número de población indígena en la entidad.

En consecuencia, el Instituto Local actuó indebidamente porque, además de que solo tomó el factor censal aludido para determinar el porcentaje de población indígena en el estado de Morelos, dejó de lado, por ejemplo, el intercensal de dos mil quince llevado a cabo por el INEGI, en donde se contabilizaron a las personas indígenas bajo el criterio de autoadscripción (lo que se percibe en el Acuerdo 65 donde se implementaron las acciones afirmativas).

Pretendiendo justificar dicha postura, bajo el argumento de que el intercensal se hizo de forma aleatoria y muestral, es decir, no abarcó la totalidad de los municipios de Morelos.



Sin embargo, en concepto de este órgano jurisdiccional, lo que el Instituto Local debió hacer es utilizar no solo el criterio etnolingüístico, sino el de autoadscripción para verificar la cantidad de población indígena en la entidad.

En consecuencia, para realizar la medición de personas indígenas en Morelos, debió ocupar, como lo relata la parte actora en el Juicio de la Ciudadanía SCM-JDC-108/2020, no únicamente los estudios censales, sino los intercensales; pues si bien este último solo es muestral, servía como elemento para ir definiendo la cantidad de población indígena con base en la característica de la autoadscripción y no de personas que hablan alguna lengua indígena.

De ahí que, tal y como lo indica la parte actora, el Instituto Local sin motivo y fundamento alguno simplemente dejó de lado los datos intercensales del INEGI que tenía el factor que, en términos de diversos criterios jurisprudenciales y convencionales, es el que se debe de tomar en cuenta para determinar qué población es indígena, es decir, la autoadscripción.

Por ello, con independencia de que el intercensal solo retomara un análisis muestral de la totalidad del estado de Morelos, lo relevante es que en dicho análisis sí se recababa el elemento de autoadscripción que el Instituto Local estaba obligado a observar para implementar las acciones afirmativas y, en adición, dichos datos derivan del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica que, en términos del artículo 26 apartado B de la Constitución Federal, está a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere.

Es decir, los porcentajes del intercensal se obtuvieron por un organismo especializado en términos de la Constitución Federal y de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía; lo que conlleva a afirmar que los resultados derivados del intercensal se crearon a través de una institución con la capacidad para llevar a cabo ese tipo de análisis.

Más si como lo refiere la parte actora, en términos de los artículos 6 y 78 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía, la información de interés nacional (entre la que se encuentran los temas, grupos de datos o indicadores de población y dinámica demográfica), es oficial y de uso obligatorio para la Federación, entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

En consecuencia, es que se estime que el Instituto Local de forma errónea no tomó en cuenta el intercensal de dos mil quince realizado por el INEGI, en el que se muestra la población indígena en el Estado de Morelos bajo la figura de la autoadscripción.

Cuestión que no significa que el Instituto Local solo debía limitarse al estudio intercensal, sino que, la autoridad responsable debía tomar en cuenta dicho análisis y, en su caso, complementarlo con el Catálogo de Comunidades y Pueblos indígenas en el Estado de Morelos⁷³, periciales antropológicas de todo el territorio estatal o por municipio de años recientes, acercamiento con las autoridades tradicionales o internas de las comunidades y pueblos indígenas, etcétera.

Ello con la finalidad de obtener datos más cercanos a la realidad poblacional del estado de Morelos y con base al factor de la

⁷³ Que si bien no es limitativo y, además, tampoco cuenta con datos poblacionales indígenas actualizados, si podría servir como elemento contextual e indiciario de **en qué municipios existe población indígena**.



autoadscripción y no solamente el etnolingüístico que, como ya se refirió, no es un elemento objetivo de medición de personas que pertenecen a algún grupo indígena.

En vista de lo relatado es que la autoridad responsable dejó de lado que, ante derechos relativos a comunidades indígenas, debía atender el asunto desde la comprensión de la realidad de las personas indígenas, para efecto de proteger los derechos de la comunidad e implementar las acciones afirmativas ordenadas en la sentencia SCM-JDC-403/2018.

Por lo que, el solo tomar en cuenta para definición del número de población indígena los criterios censales relativos a personas hablantes de alguna lengua étnica u originaria, si bien éstos son instrumentos que generan indicios numéricos, no pueden ni deben ser los únicos indicadores, pues en ellos no se refleja la cantidad de personas que se auto adscriben como indígenas.

Imprecisión (en perjuicio de la población indígena) que se refleja con la comparación en los porcentajes que el INEGI determina con el censo de 2010 (dos mil diez) y 2015 (dos mil quince) de las personas que hablan alguna lengua autóctona y el intercensal de personas que se auto adscriben como indígenas.

En efecto, de conformidad con el documento “Principales resultados de la Encuesta Intercensal dos mil quince. Estados Unidos Mexicanos”, del INEGI⁷⁴, el número de personas de cinco años y más hablantes de lengua indígena era de seis millones en el año dos mil; de seis punto siete millones en el dos mil diez y de siete punto millones en dos mil quince. Último dato que representa

⁷⁴Consultable en http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825078966.pdf

el 6.6% (seis punto seis por ciento) de la población indígena (hablante de lengua indígena) de cinco y más años de edad.

Por lo que hace a las personas monolingües, en el año dos mil, el porcentaje fue de 16.6% (dieciséis punto seis por ciento), mientras que en el año dos mil diez fue de 14.7% (catorce punto siete por ciento) y en el dos mil quince se redujo aun más 11.3% (once punto tres por ciento).

Finalmente, en la encuesta intercensal, en donde se tomó en cuenta, además de la condición de hablante de lengua indígena, la autoadscripción como pertenencia indígena, independientemente de si hablaba o no lengua indígena; los resultados arrojaron que veinticinco punto siete millones de personas se auto reconocen como indígenas, las cuales representan el 21.5% (veintiuno punto cinco por ciento) de la población mexicana.

Así, como se muestra, la brecha entre personas que hablan una lengua indígena y las autoadscritas como indígenas es grande, revelándose que, cuando se trata de medición de personas indígenas por autoadscripción, se refleja un porcentaje mucho mayor al mundo de personas que hablan una lengua indígena.

Esta situación que se patentiza, en el caso de Morelos, pues según datos del INEGI, de los censos de personas hablantes y auto adscritas se percibe que en la entidad las personas que hablan una lengua indígena ascienden a un porcentaje de población 2.0% (dos por ciento); mientras que, las personas que se autoadscriben la cantidad es de 28% (veintiocho por ciento) de la población.

De ahí que visualice que el Instituto Local no realizó un análisis y estudio serio sobre la cantidad de población indígena en el estado



de Morelos, tomando en cuenta solo cuestiones censales basadas en parámetros limitados y en perjuicio de la población indígena, pues determinó los porcentajes de población a partir de cuestiones lingüísticas y no del factor de autoadscripción; además de que tampoco se allegó de más elementos que de forma actualizada y completa, reflejaran con mayor precisión el número de población indígena en la entidad.

Por ello, si la forma en que el Instituto Local llevó a cabo el análisis para determinar el porcentaje de población indígena en el estado de Morelos no fue correcta; resulta evidente que el resto del examen que llevó a cabo la autoridad responsable para fijar las acciones afirmativas se encuentra viciada, pues a partir de datos que únicamente tomaban en cuenta a la población indígena que hablara alguna lengua indígena, sin contabilizar a todas aquellas personas que se identifican con alguna etnia, se determinó que no era viable (atendiendo al factor poblacional), implementar alguna acción afirmativa a favor de municipios no indígenas.

Además de que **tampoco fue correcto** que la autoridad responsable, tomara como cantidad porcentual mínima para la aplicación de las acciones afirmativas (en los municipios “no indígenas” de conformidad con lo establecido en el artículo 40 de la Constitución Local), que en los municipios existiera un sesenta por ciento de población indígena.

Sobre el tema, cabe recordar que el Instituto Local (en el Acuerdo 65, donde implementó las acciones afirmativas), señaló que para determinar las acciones afirmativas en los municipios del Estado de Morelos solo se tomarían en cuenta aquellos municipios donde existiera una población indígena del 60% (sesenta por ciento); concluyendo que en ninguno de los treinta y tres municipios (no

indígenas) se concentraba ese porcentaje de población de ese sector.

La Autoridad Responsable justificó dicho criterio poblacional (para implementar acciones afirmativas en la entidad) el precedente SUP-RAP-726/2017 donde la Sala Superior examinó las acciones afirmativas que el Instituto Nacional Electoral reguló a favor de las personas indígenas para cargos de diputaciones federales (y distritos federales).

No obstante, en estima de esta Sala Regional el criterio porcentual de población retomado del recurso SUP-RAP-726/2017 surgió de un contexto diferente al del presente caso y, en adición, con la cantidad porcentual considerada por el Instituto Local (de población mayoritariamente indígena en municipios no indígenas) se desnaturaliza el objetivo de las acciones afirmativas a favor de personas indígenas, pues el criterio poblacional mayoritario, no es esencial para crear medidas positivas a favor de este sector.

En efecto, el criterio del sesenta por ciento extraído del precedente SUP-RAP-726/2017 de la Sala Superior, tiene elementos distintos al del presente asunto pues; en aquel recurso, este tipo de medidas compensatorias estaban dirigidas a nivel federal, en específico, para diputaciones, siendo que además es diversa la representación de una diputación que es un cargo unipersonal, de la representación que se puede tener en un órgano colegiado como son los ayuntamientos.

Mientras que, en el caso en análisis, las acciones afirmativas están delimitadas al estado de Morelos; por lo que las circunstancias poblacionales y contextuales son diversas en ambos asuntos, de ahí que no puede servir de comparación la implementación de medidas afirmativas a distritos federales para



diputaciones de ese mismo tipo, con medidas compensatorias en entidades federativas, dado que, la realidad poblacional, política y social de cada región son diversas y particulares y más con la federación (o diputaciones a nivel nacional).

Sin que se deje de lado que en la sentencia SCM-JDC-403/2018, en los efectos se haya establecido que el Instituto Local podía “apoyarse en buenas prácticas, tales como las emitidas en el ámbito federal”, porque la intención solo era que la autoridad responsable pudiera analizar la metodología o circunstancias que rodearon la implementación de las acciones afirmativas en población indígena a nivel federal, más no que todos los parámetros utilizados por la federación resultaran aplicables al caso de la entidad de Morelos.

Bajo lo relatado es que, a juicio de esta Sala Regional, resulta erróneo que el Instituto Local haya trasladado el criterio observado en el precedente citado, pues, además de que se trata de casos distintos, la obligación de la autoridad responsable era analizar de forma contextual y completa la situación del estado de Morelos y **regular acciones afirmativas** que efectivizaran el acceso a los cargos de elección popular en la integración de los Ayuntamientos a personas indígenas en municipios no indígenas.

Cuestión que cobra cobijo en lo expuesto por la Sala Superior en el recurso SUP-REC-28/2019 donde al analizar la implementación de acciones afirmativas en candidaturas indígenas en el Estado de Baja California, en donde el organismo público local de dicho estado tomó como referencia el sesenta por ciento de población indígena en la entidad, concluyendo que no existía ese número de población por lo que no era viable reglar acciones afirmativas (y basándose en el precedente de diputaciones federales), razonó que:

El hecho de que la Sala Superior hubiera considerado ciertos parámetros para la implementación de candidaturas indígenas respecto de cargos de elección popular federales, bajo porcentajes poblacionales⁷⁵, no implicaba que las entidades federativas, en el ámbito de su competencia, para determinar la procedencia de implementar acciones afirmativas en favor de dichos grupos, deban necesariamente ajustarse a esos parámetros, pues resulta indispensable visibilizar a los pueblos y comunidades indígenas en su justa dimensión, atendiendo al contexto particular de cada caso.

Al dictar sentencia en el recurso de apelación SUP-RAP-726/2017 y sus acumulados, no se fijó la concentración poblacional como criterio propio o unívoco para determinar el número de distritos electorales en los que se aplicarían las acciones afirmativas a favor de los pueblos y comunidades indígenas, pues en ese asunto se impugnó la indebida fundamentación y motivación en el acuerdo emitido por el Instituto Nacional Electoral para determinar el número de distritos a los que iba dirigida la medida compensatoria en cuestión.

En ese asunto, únicamente se razonó que el acuerdo impugnado se encontraba debidamente fundado y motivado, toda vez que estaba basado en una medida objetiva consistente en la concentración de población indígena en los distritos electorales de la República, la cual se determinó con base en datos proporcionados por el INEGI, por lo que este órgano jurisdiccional simplemente determinó su idoneidad.

⁷⁵ Ver SUP-RAP-726/2017 y acumulados, determinación que analizó el acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral de clave INE/CG59/2017, por el que se aprobó la demarcación territorial de los trescientos distritos electorales federales uninominales en que se divide el país y sus respectivas cabeceras distritales, a propuesta de la Junta General Ejecutiva.



Las medidas compensatorias deben ser analizadas y justificadas para cada situación en concreto, sin que deban necesariamente aplicarse los parámetros para los cargos de elección popular en el ámbito federal, a las entidades federativas, dadas las distintas circunstancias existentes en los estados de la República y en la Ciudad de México.

De ahí que además de que el precedente SUP-RAP-726/2017 sobre el porcentaje poblacional no posee las mismas particularidades que las del presente caso, como lo intentó sostener el Instituto Local; este órgano jurisdiccional considera que el 60% (sesenta por ciento) de población indígena como requisito para la creación de acciones afirmativas en el Estado de Morelos, pugna con la esencia de las acciones afirmativas.

Ello es así porque, si como ya se ha indicado, las acciones afirmativas, tienen como objetivo regular cuotas compensatorias a favor de grupos desprotegidos, en el caso, de personas indígenas que formen parte de municipios no indígenas. El factor previsto por el Instituto Local de sesenta por ciento para implementarlas va en contra de la esencia de este tipo de medidas, en perjuicio de la población indígena de Morelos y del mandato contenido en la sentencia SCM-JDC-403/2018.

Ello porque, tal y como lo ha sostenido la Sala Superior⁷⁶, para que se efectivicen las acciones afirmativas a favor de las personas indígenas, las autoridades electorales deben de establecer instrumentos a fin de lograr la citada finalidad, haciendo prevalecer los principios de igualdad y no discriminación a favor de esos grupos en situación de vulnerabilidad.

⁷⁶ SUP-REC-28/2019.

Además de que, de conformidad con el artículo 2 de la Constitución Federal, no se prevé cierto porcentaje de concentración poblacional indígena, para la creación de medidas compensatorias en materia electoral, a favor de los pueblos y comunidades indígenas e incluso, de dicho artículo -obligatorio para el Instituto Local-, señala expresamente en la fracción VII de su Apartado A, que los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a “elegir, en los municipios con población indígena, representantes antes los ayuntamientos”, sin indicar que deba haber un porcentaje mínimo del 60% (sesenta por ciento) de la población indígena para poder hacer efectivo tal derecho.

De modo que, el Instituto Local, más allá de considerar elevados porcentajes poblacionales para justificar la representación de los pueblos y comunidades indígenas en Morelos, debe atemperar dicho criterio y evaluar la implementación de acciones que permitan la representación y participación efectiva en la vida política de tales grupos en situación de vulnerabilidad, de ahí que la creación de acciones afirmativas no se encuentra condicionada a que la población indígena sea relevante, para determinar que se vuelva indispensable llevar su voz a los órganos representativos.

Derivado de lo expuesto es que, a juicio de esta Sala Regional le asista la razón a la parte actora en el Juicio de la Ciudadanía SCM-JDC-108/2020 sobre que, aunque en el estado de Morelos no exista población mayoritariamente indígena, de conformidad con la Sala Superior en el SUP-REC-28/2019, para la implementación de acciones afirmativas, es necesario visualizar diversos elementos.

Ello porque, como ya se ha destacado, las acciones afirmativas a favor de personas indígenas en el estado de Morelos tienen como



finalidad dotar de representatividad a este grupo en situación de vulnerabilidad en los cargos de elección popular de Ayuntamientos y diputaciones; por lo que, el elemento mayoritario poblacional utilizado por el Instituto Local de sesenta por ciento, además de ser desmesurado con el fin de las acciones afirmativas, dejó de lado las particularidades del estado de Morelos que sí son adecuadas para crear las acciones afirmativas a favor de personas indígenas.

Pues, tal y como lo ha expuesto la Sala Superior⁷⁷, los estados, al implementar acciones afirmativas a favor de esta población, deben atender a las particulares circunstancias de la entidad federativa, entre otras, además del porcentaje de concentración poblacional indígena:

i) el número de integrantes que corresponden a los órganos legislativos y municipales, pues esos datos permiten analizar el impacto que tendría la implementación de una acción afirmativa en los órganos donde se verían integrados; ii) la proporción total de población indígena respecto al total de población estatal, dado que este es un dato relevante para analizar la viabilidad de la implementación de una acción afirmativa a nivel estatal; iii) la participación histórica de la ciudadanía indígena en los cargos en cuestión, porque permitiría visualizar las posibilidades reales que han tenido las comunidades y pueblos indígenas de acceder a cargos de elección popular y iv) la diversidad de grupos, etnias o comunidades indígenas existentes, a fin de conocer la diversidad de ideologías dentro de las comunidades indígenas de la entidad; entre otras que justificadamente permitan identificar campos de oportunidad en los cuales se pueden adoptar medidas dirigidas a mejorar las condiciones de participación política y representación

⁷⁷ SUP-REC-28/2019.

de los pueblos y comunidades indígenas en esa entidad federativa, así como las posibilidades de que accedan a espacios del poder público.

Parámetros que, desde la óptica de esta Sala Regional sí abonan a enmarcar la realidad social y demográfica del Estado de Morelos y a dotar de un margen objetivo para que el Instituto Local implemente las acciones afirmativas en materia indígena y no, como lo realizó la autoridad responsable, bajo parámetros etnolingüísticos y con un criterio desmesurado de porcentaje de población indígena, como condición necesaria para crear acciones afirmativas para personas indígenas en cargos de elección popular de Ayuntamientos y diputaciones.

Pues, como ya se indicó, las acciones afirmativas no necesariamente están encaminadas a proteger a un grupo mayoritario, sino a un grupo que, atendiendo a sus características sociales y culturales, con independencia de la cantidad de personas que lo integren, es vulnerable; lo que ocurre con las comunidades y pueblos indígenas en el estado de Morelos.

En vista de lo expuesto se pone de relieve que el Instituto Local no valoró los elementos necesarios y adecuados para crear las acciones afirmativas a favor de personas indígenas, sino que descontextualizando el objetivo de las medidas compensatorias, estimó erróneamente como factores para justificar o no su creación, que el criterio para determinar el número de población indígena en el estado de Morelos era el etnolingüístico y que para su justificación era necesario que existiera una población de por lo menos sesenta por ciento en cada uno de los Municipios del estado de Morelos.



De ahí que también tenga razón la parte actora del juicio SCM-JDC-107/2020, en el sentido de que el IMPEPAC, con la finalidad de contextualizar las particularidades de las comunidades indígenas debió considerar el acuerdo de alternancia entre Zacualpan de Amilpas y Tlacotepec para la integración del Ayuntamiento.

En vista de lo relatado es que se pone de relieve que el Instituto Local no implementó las acciones afirmativas bajo parámetros adecuados.

Sin que se deje de lado que la legislatura del estado de Morelos, en el mes de junio (después de la emisión de los **acuerdos impugnados**), reformó el Código Local, específicamente los artículos 27 y 66; señalando que⁷⁸:

En los municipios **con población predominantemente indígena, los partidos políticos deberán garantizar** la inclusión de la ciudadanía indígena que desee participar en los procesos de selección interna, respetando sus sistemas normativos indígenas, y que, en las planillas para la integración de los Ayuntamientos, **la población indígena de esos municipios, cuantificada bajo el criterio de pertenencia, esté proporcionalmente representada conforme al porcentaje de dicha población, respecto del total del municipio correspondiente, observando el principio de paridad de género.**

⁷⁸ Si bien en el artículo 16 del Código Local, también se adicionó lo siguiente: “En la asignación de diputaciones de representación proporcional, la Lista “A” es la relación de cuatro fórmulas de candidaturas a las diputaciones: persona propietaria y suplente del mismo género, listadas en orden de prelación alternando fórmulas de género distinto de forma sucesiva, a elegir por el principio de representación proporcional, de las cuales una deberá estar integrada por una fórmula de candidatura indígena”. En este apartado no será tomado en cuenta porque el punto esencial de este análisis es la predominancia utilizada por las y los legisladores de la entidad sobre candidaturas indígenas en Ayuntamientos.

Corresponde al IMPEPAC, vigilar que los partidos políticos garanticen a la ciudadanía indígena su participación en los procesos de selección interna de candidaturas a cargo de elección popular de Diputados y Diputadas, y los Ayuntamientos, a través del sistema de partidos políticos, **respetando sus tradiciones, sistemas normativos indígenas, atendiendo al criterio de pertenencia a la comunidad o pueblo indígena y observando el principio de paridad de género.** Allegándose de información veraz y objetiva, generando los procedimientos idóneos que le permitan obtener cualquier dato trascendental en torno a los sistemas normativos indígenas que rigen en determinada comunidad **con población predominantemente indígena, misma que deberá entregar a los partidos políticos con la debida oportunidad.** Podrá apoyarse, en instituciones públicas o privadas que cuenten con información sobre el tema.

Esto, porque dicha adición debe interpretarse bajo un enfoque funcional, teleológico y sistemático, en relación con los artículos 1 y 2 de la Constitución Federal, con los tratados internacionales que se han detallado a lo largo de la sentencia sobre derechos de personas indígenas, el núcleo esencial de la sentencia dictada en el juicio de la ciudadanía SCM-JDC-403/2018 y con los criterios que, sobre acciones afirmativas en materia indígena ha sostenido la Sala Superior.

De modo que, a partir de dichos mecanismos de interpretación, la reforma aludida, además de que expresamente señala que la población indígena en los municipios se medirá por medio del criterio de pertenencia (autoadscripción) -no por el factor lingüístico- y que, también refiere que, bajo ese parámetro, ese grupo deberá **estar proporcionalmente representado en los Ayuntamientos**, observando la paridad de género.



La acepción de “municipios con población predominantemente indígena”; puede interpretarse en el sentido de que las acciones afirmativas no se implementarán únicamente en municipios no indígenas pero con mayor porcentaje de población indígena, sino que, atendiendo a la concentración de población auto adscrita de este grupo a nivel Estatal y Municipal (e incluso, utilizando otros datos como el Catálogo de Comunidades y Pueblos Indígenas en el Estado de Morelos), esto es, analizando el caso particular de la entidad de Morelos, **se determine en qué municipios se concentra más población indígena.**

Y con base en ello, es que se deberán postular candidaturas indígenas en municipios no indígenas pero con población de este grupo, con el objetivo de que se logre **representar el porcentaje de personas indígenas que habitan en cada uno de los municipios.**

Dicho en otras palabras, tomando en cuenta el rango porcentual municipal de población indígena (como por ejemplo, partir de que en el estado de Morelos, existen municipios no indígenas con rango poblacional de este sector que oscila entre el dos al cinco por ciento), se deberá cumplir con acciones afirmativas a favor de las personas que pertenecen a ese grupo, que logren representar en los ayuntamientos, en la medida de lo posible atendiendo al sistema electoral de Morelos, el porcentaje de habitantes indígenas en los municipios no indígenas pero con población perteneciente a este sector.

Interpretar de forma literal los artículos citados, específicamente el apartado en donde se indica que las postulaciones de personas indígenas se llevarán a cabo en “municipios con población predominantemente indígena”, quebrantaría la esencia de las acciones afirmativas en esa materia, pues, como ya se indicó,

éstas aseguran la presencia de las minorías en su calidad de grupos desventajados, en la vida pública, promoviendo la equidad porque permiten garantizar la participación de sectores excluidos de los niveles de decisión.

Bajo lo expuesto es que, el significado de dicha reforma por parte de las y los legisladores del estado de Morelos, debe extraerse a través de los principios de igualdad, no discriminación, así como de las garantías constitucionales y convencionales a favor de las personas indígenas de nuestro país, en este caso, del estado de Morelos y con ello, proteger y garantizar su representatividad a través de los cargos de elección popular a nivel municipal y distrital.

Más aun si, como ya se señaló, en materia de acciones afirmativas a favor de personas indígenas, no existe un parámetro porcentual poblacional a nivel constitucional o legal, sino que, tratándose de este tema, lo que tiene relevancia es materializar la representatividad de este grupo en situación de vulnerabilidad (sea minoritario o mayoritario cuantitativamente) en los cargos de elección popular en municipios no indígenas.

Interpretar⁷⁹ la reforma de otro modo, se insiste, sería caer en el absurdo de que las acciones afirmativas a favor de personas indígenas únicamente podrían implementarse en municipios con mayor población indígena que no indígena, cuando, las medidas compensatorias no necesariamente van enfocadas al número de personas de un grupo y que rebasen a las de otro grupo, sino que el factor determinante para la implementación de tales medidas es

⁷⁹ Alcance del significado del Código Local que se realiza por esta Sala Regional, en virtud de que éste constituye una norma aprobada y promulgada por la Legislatura del estado de Morelos y por tanto vigente y sujeta a interpretación; por lo que, si la misma está relacionada con la temática que se analiza en los presentes juicios, es viable abordar e interpretar el código referido pues, se insiste, a la fecha se encuentra vigente.



el estado de vulnerabilidad en el que se encuentran ciertos sectores de la población.

De modo que, tratándose de personas indígenas, tal como se explicó en el juicio de la ciudadanía SCM-JDC-403/2018, éstas forman parte de un grupo en situación de vulnerabilidad que necesita potenciar su representatividad en cargos públicos de elección popular.

Por lo que, por esa razón, es necesario que en el estado de Morelos se implementen las acciones afirmativas a favor de las personas indígenas, bajo el criterio de interpretación que se ha delineado en esta sentencia, es decir, bajo el criterio de autoadscripción.

Con base en lo razonado es que, a juicio de esta Sala Regional, además de que el Instituto Local tomó como factor inadecuado para determinar el porcentaje de población indígena en el estado de Morelos, las personas que hablan alguna lengua indígena, sin tomar en cuenta a las que se auto adscriben como indígenas y a estudios complementarios sobre el tema; también, de forma incorrecta, creó como requisito para la creación de acciones afirmativas un criterio porcentual muy elevado de población indígena, puesto que el sesenta por ciento resulta desproporcionado en comparación a los fines de este tipo de medidas compensatorias, no tiene base constitucional, no resulta aplicable el precedente de la Sala Superior sobre candidaturas indígenas en diputaciones federales y, en adición, tampoco coincide con la interpretación que, sobre el tema, esta Sala Regional ha delineado sobre la reforma que las legisladoras y legisladores incorporaron al Código Local (después de la emisión de los Acuerdos impugnados).

Derivado de lo explicado, lo procedente es **revocar** los Acuerdos 43, 44 y 65, para los efectos que más adelante se precisarán.

3. Acción afirmativa en el Distrito IV (candidatura indígena y de género) (SCM-JDC-107/2020 y SCM-JDC-112/2020)

Acerca de este tema, la parte actora del juicio SCM-JDC-107/2020, señala que impugna la imposición del género en la acción afirmativa implementada por el Instituto Local en el Distrito IV, pues no existe justificación para determinar que en ese distrito deberá registrarse candidatura de ese género. Cuando, además el Instituto Local se extralimitó en sus facultades al intentar cumplir la sentencia SCM-JDC-403/2018 pues no se ordenó que se debía imponer género en las candidaturas de comunidades indígenas.

Además de ello, la parte actora señala que no existe deuda histórica con el género femenino en el Distrito IV, anexando una lista sobre mujeres que han ocupado una diputación en el distrito y razonando que no hay motivo para ordenar la imposición de género en el distrito.

Asimismo, la parte actora manifiesta que en el Acuerdo 65 no existe motivación ni fundamentación para sostener la pertinencia de incorporar el género en la candidatura indígena en el distrito IV. Indebida fundamentación y motivación que transgrede el principio de certeza jurídica y objetividad, que es esencial en la materia electoral, ya que la acción afirmativa debe dotar de certeza no solo activa para los y las beneficiadas de la misma, sino pasiva para las personas discriminadas positivamente.

En consecuencia, la parte actora sostiene que el Acuerdo 65 se encuentra indebidamente fundado y motivado, por la falta de realización de diligencias pertinentes para la instauración de la acción afirmativa e imponer género, provocando error en el objeto,



pues no hay análisis fáctico de porqué el género femenino es el que debe ser postulado en dicho distrito si no hay deuda histórica y ese análisis no se realiza por parte del Instituto Local.

Por su parte, el promovente en el juicio SCM-JDC-112/2020 manifiesta que el Instituto Local no tomó en cuenta que en el Distrito IV (antiguo y actual), se ha representado por mujeres y personas indígenas, agregando un cuadro sobre los datos de mujeres y hombres que han ocupado diputaciones en el distrito, señalando que, en los últimos cinco procesos electivos, tres fueron ocupados por mujeres y dos por hombres, lo que refleja alternancia de géneros que hace innecesaria una acción afirmativa de género en el Distrito IV.

Además de que Javier Montes Rosales (diputado) es indígena y ha representado al Distrito XVII ahora IV, siendo de Hueyapan, lo que se puede observar en un video en el que se “autodenomina” como indígena, por lo que no se justifica la acción afirmativa en el distrito.

Al respecto, esta Sala Regional estima **fundado el agravio respecto a que el Instituto Local sin motivar suficientemente, determinó que en el Distrito IV debía registrarse a una mujer.**

Para explicar la conclusión anterior, resulta pertinente explicar las razones que el Instituto Local otorgó en el Acuerdo 65 para justificar que en el Distrito IV la candidatura (reservada a persona indígena) recayera en una mujer:

-El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha señalado su preocupación por el número y rango de los puestos gubernamentales ocupados por personas indígenas, especialmente mujeres en México y ha recomendado que redoble sus esfuerzos para asegurar la plena participación de las

personas indígenas, en especial de las mujeres, en todas las instituciones de toma de decisión, en particular en las instituciones representativas y en los asuntos públicos y que tome medidas efectivas para asegurar que todos los pueblos indígenas participen en todos los niveles de la administración pública.

-El mismo Comité ha señalado al Estado Mexicano su especial preocupación por el bajo número de mujeres indígenas que participan en la vida política del país, recomendando eliminar los obstáculos que impiden a las mujeres, en particular, las indígenas, participar en la vida política.

-La paridad de género es un principio constitucional y fundamental para la materia electoral, siendo así que la misma tiene como objetivo la inclusión de las mujeres en la vida política, que en la postulación y ejercicio del cargo no exista predominio por uno de los géneros.

-El artículo 180 del Código Local establece que los partidos políticos y candidaturas independientes deberán postular una planilla con candidaturas a la presidencia municipal, sindicatura y regidurías. La planilla deberá alternar los géneros desde la presidencia municipal hasta la última regiduría. Los partidos políticos no podrán postular candidatos o candidatas de un mismo género en más de la mitad de sus candidaturas a presidencias municipales si el número de sus candidaturas es par o en más de la mitad más una en caso de candidaturas impares.

-A fin de garantizar la participación política de las mujeres indígenas en la postulación y el ejercicio de los cargos de elección, con la finalidad de que no exista predominio de uno de los géneros y se eliminen los obstáculos para que las mujeres puedan participar en la vida política **y en atención a que en el**



estado de Morelos históricamente ha sido complejo el acceso de la mujer para acceder a los cargos de elección popular, se determina reservar la diputación indígena para el género femenino, lo anterior para hacer efectivo el acceso al cargo de las mujeres indígenas, dignificando su participación no solo en las comunidades sino también en el poder legislativo.

Como se muestra, si bien el Instituto Local señaló tratados internacionales sobre la obligación que tienen las autoridades a eliminar obstáculos a las mujeres (indígenas) para lograr acceder a cargos de elección popular, al justificar porqué la medida compensatoria de género resultaba necesaria en el Distrito IV del estado de Morelos, lo único que manifestó es que “históricamente ha sido complejo el acceso de la mujer para acceder a los cargos de elección popular”.

Razón que, desde la perspectiva de este órgano jurisdiccional, no es suficiente para justificar la implementación del género en ese Distrito, puesto que para ello era necesario que, en adición, se otorgaran datos mínimos que, por ejemplo, indicaran la prevalencia del género masculino en las diputaciones en el Distrito IV. Ello con la finalidad de evidenciar que, en efecto, en ese distrito, era necesaria una medida de género a favor de las mujeres indígenas.

Más aún si, en el caso, el Instituto Local creó solamente en un distrito una candidatura indígena; situación que, ameritaba que explicara la situación de desventaja de las mujeres indígenas en ese distrito para justificar esa medida.

Lo anterior porque, si de conformidad con la Constitución Federal, así como de los criterios jurisprudenciales de la Sala Superior y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **la paridad de género**

en las legislaturas debe permear tanto en el registro de las candidaturas como la integración del órgano.

En efecto, en la contradicción de tesis 275/2015, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que:

- Un análisis detenido del artículo 41, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución Federal, muestra que **el principio de paridad de género no se agota en el registro de candidaturas por los partidos políticos previo a la jornada electoral, sino que permea o trasciende a la integración de los órganos legislativos locales.** Por consiguiente, las entidades federativas sí se encuentran constitucionalmente obligadas a establecer acciones afirmativas de género en la asignación de diputaciones de representación proporcional que favorezcan la integración paritaria de los congresos locales.

-Una interpretación del artículo 41 constitucional que limitara el principio de paridad de género al registro o postulación de candidaturas a los congresos locales que ocurre antes de la jornada electoral, con la ya mencionada consecuencia de permitir a las entidades federativas inmunizar a los candidatos varones en función del principio electivo por el que compiten, iría completamente en la dirección opuesta al fenómeno gradual de fortalecimiento de la participación de las mujeres en los procesos electorales mexicanos.

-Dado que la paridad de género en las candidaturas a los cargos legislativos de nuestro país no fue ideada como una medida provisional sino permanente, que no fue una concesión graciosa



del género masculino al femenino sino “*un requisito indispensable para la gobernabilidad democrática*”⁸⁰

Lo que implica que, concerniente al proceso electivo de diputaciones del estado de Morelos, la paridad debe verse reflejada en el registro de candidaturas para este tipo de cargos e incluso en su integración.

En consecuencia es que, desde la visión de esta Sala Regional es que, si la paridad de registro de candidaturas está garantizada a nivel constitucional y jurisprudencial, era necesario que la autoridad electoral local al incorporar una cuota de género en una diputación de mayoría relativa **en un solo distrito**, como herramienta adicional para garantizar el derecho de las mujeres (indígenas) a la participación en el proceso electivo correspondiente al Distrito IV, expusiera las bases para su decisión, justificando la medida adicional; lo que no realizó porque simplemente señaló que en el Estado de Morelos no ha sido fácil el acceso a las mujeres a cargos de elección popular, pero sin explicar con base en qué se sostenía esa obstaculización, ni menos, sobre el caso particular, es decir, en el Distrito IV.

En consecuencia, si bien esta Sala Regional no desconoce la obligación de las autoridades en todos los niveles de gobierno, a proteger e implementar medidas que beneficien tanto a comunidades y pueblos indígenas como a mujeres y que es un hecho conocido que en México, el rezago en la participación efectiva en cargos de elección popular de las mujeres (y más aún indígenas) es grande; ello no implica que el Instituto Local, se exima de explicar, atendiendo al contexto particular del estado de

⁸⁰ Palabras de la diputada Martha Mícher Camarena. Versión estenográfica de la discusión de las reservas al artículo 41 constitucional en la Cámara de Diputados (y Diputadas) el jueves cinco de diciembre de dos mil trece, página. 93.

Morelos, las condiciones en las que la participación política de las mujeres indígenas se encuentra y con ello justificar que la medida de género en el Distrito IV es adecuada.

Lo que incluso cobra mayor relevancia, por la circunstancia de que el Código Local (después de la emisión de los **acuerdos impugnados**) en sus artículos 4, 16 y 179 establecen reglas de paridad de género en el registro de candidaturas, así como en la conformación de la legislatura, siendo las siguientes:

-La paridad de género significa igualdad política entre mujeres y hombres y se garantiza con la asignación del 50% (cincuenta por ciento) de mujeres y 50% (cincuenta por ciento) de hombres **en candidaturas e integración** en cargos de elección popular en el Congreso del Estado y en los Ayuntamientos.

-Para la asignación de diputadas y diputados de representación proporcional se procederá respetando el principio de paridad de género. La lista "A" es la relación de cuatro fórmulas de candidaturas a las diputaciones: propietario y suplente del mismo género, listados en orden de prelación alternando fórmulas de género distinto de manera sucesiva, a elegir por el principio de representación proporcional, de las cuales una deberá estar integrada por una fórmula de candidatura indígena.

-En caso de existir una integración de las diputaciones electas por ambos principios no paritaria, se deducirán tantas diputaciones electas por el principio de representación proporcional como sean necesarias del género sobrerrepresentado, y se sustituirán por las fórmulas del género subrepresentado, hasta agotar la lista. Para este fin, se alternará a los partidos políticos que hayan recibido diputaciones por el principio de representación proporcional, empezando por el



partido que recibió el menor porcentaje de votación estatal emitida, y de ser necesario, continuando con el partido que haya recibido el segundo menor porcentaje de la votación estatal emitida y así sucesivamente en orden ascendente hasta cubrir la paridad.

-El registro de candidatas y candidatos a Diputadas y Diputados de mayoría relativa será por fórmulas integradas cada una por una o un propietario y un suplente del mismo género ante el consejo distrital electoral respectivo. De la totalidad de solicitudes de registro de las candidaturas a las diputaciones que realice cada partido político, en ningún caso incluirán más del cincuenta por ciento de candidaturas de un mismo género.

-En ningún caso se admitirán criterios que tengan como resultado que a alguno de los géneros le sean asignados exclusivamente aquellas candidaturas a Diputadas y Diputados de mayoría relativa en distritos en los que el partido haya obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior.

Esto, pues con independencia de que el Acuerdo 65 impugnado fue emitido con posterioridad a la reforma local sobre paridad de género; lo relevante es que existe un mandato constitucional, convencional y legal para que la postulación e integración del Congreso del Estado de Morelos se incorpore el principio de paridad de género e incluso, a nivel local, se desprende también un criterio de competitividad para evitar que en los distritos perdedores de los partidos políticos se postulen a mujeres.

Circunstancias que, desde la óptica de esta Sala Regional imponen al Instituto Local un deber de motivación mínima para

explicar el porqué en el Distrito IV era necesario, en adición a la cuota para persona indígena, implementar una medida relativa al género.

Al respecto, basta consultar el Acuerdo INE/CG/508/2017 en el que el Instituto Nacional Electoral implementó medidas afirmativas indígenas y de paridad de género en los distritos indígenas; exponiendo, para justificar la imposición de la paridad de género en los distritos indígenas no solo tratados internacionales y la Constitución Federal, sino, además, indicadores acerca de la participación de las mujeres indígenas en diputaciones federales, concluyendo que su participación era escasa y que en ocasiones no habían obtenido algún espacio (como en dos mil quince). Y con base en ello, determinó la necesidad de fomentar la participación de las mujeres indígenas en la toma de decisiones en dicho órgano legislativo.

Así, como se muestra, la autoridad electoral nacional para justificar la implementación del género en las candidaturas indígenas hizo visible que, a nivel federal, las mujeres indígenas tenían una participación casi nula en cargos de diputaciones federales; lo que ameritaba que se crearan mecanismos para garantizar que en las candidaturas indígenas se efectivizara la paridad de géneros en beneficio de las mujeres.

Motivación que, en el caso concreto, no se observa, pues, como ya se narró, el Instituto Local simplemente citó tratados internacionales, pero sin aterrizar la información que, sobre el estado de Morelos, se tiene acerca de la participación de las mujeres indígenas en diputaciones locales o, en el Distrito IV.



Lo que, bajo la óptica de esta Sala Regional, era necesario como elemento mínimo para evidenciar la pertinencia y razonabilidad e la medida.

Ahora bien, no pasa desapercibido que el Actor en el Juicio de la Ciudadanía SCM-JDC-112/2020 también señale que “Javier Montes Rosales es indígena y ha representado al Distrito XVII ahora IV”, por lo que no se justifica la acción afirmativa indígena en ese distrito.

Sin embargo, bajo la perspectiva de esta Sala Regional, además de que, como ya se ha relatado en apartados anteriores, los acuerdos impugnados no fueron emitidos conforme a criterios idóneos para la creación de las acciones afirmativas, lo que, traerá como consecuencia, la revocación de los mismos, tal manifestación no es suficiente para destruir la base con la que el Instituto Local está vinculado a implementar medidas compensatorias a nivel distrital a favor de personas indígenas.

Esto, pues tal obligación deriva del mandato que este órgano jurisdiccional le trazó en el juicio de la ciudadanía SCM-JDC-403/2018 y en donde se puso de relieve que, atendiendo a diversos criterios convencionales y constitucionales, el Estado de Morelos está vinculado a crear acciones afirmativas para efectivizar la representatividad de las personas indígenas en los cargos de elección popular a nivel distrital y municipal; por lo que, la representatividad de ciertos distritos con personas indígenas, no necesariamente actualizan la imposibilidad de que el Instituto Local implemente este tipo de medidas compensatorias.

Lo anterior en virtud de que, como ya se explicó, las acciones afirmativas a favor de personas indígenas deben basarse en diversos criterios.

Por ello, la sola circunstancia de que, el actor señale que, en un periodo constitucional, una persona indígena fungió como diputado; no es suficiente para romper los cimientos en los que se justifica la implementación de la acción afirmativa a favor de personas indígenas.

4. Omisión de Consulta Previa en la emisión de los acuerdos impugnados. (SCM-JDC-88/2020, SCM-JDC-89/2020, SCM-JDC-90/2020, SCM-JDC-107/2020, SCM-JDC-109/2020 y SC-JDC-111/2020)

Al respecto, la parte actora es coincidente en manifestar que el Instituto Local, durante el proceso de creación de los **acuerdos impugnados** no consultó a los pueblos y comunidades indígenas.

Argumento que resulta **fundado**.

Ello porque tanto de las constancias remitidas por el Instituto Local, así como de la lectura de los **acuerdos impugnados**, no se observa alguna actuación para cumplir con la obligación de la autoridad responsable de consultar a las comunidades y pueblos indígenas del Estado de Morelos **en los trabajos y proceso de creación e implementación de las acciones afirmativas a favor de la población indígena en las candidaturas de Ayuntamientos y diputaciones**.

Obligación de consulta que surge porque si los **acuerdos impugnados**, primordialmente están enfocados a regular medidas compensatorias a favor de las personas indígenas, resulta evidente que tienen un impacto significativo en este grupo que implicaba que el Instituto Local los consultara previamente.

Lo anterior con base 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”, que indica que de la interpretación de los artículos 1 y 2 apartado B de la Constitución Federal, en relación con el numeral 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, se advierte la obligación de todas las autoridades de promover la igualdad de oportunidades de los y las indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, a través de la creación de las políticas para garantizar la vigencia de los y las indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con dichas personas.

De modo que, la jurisprudencia concluye que las autoridades administrativas electorales de cualquier orden de gobierno, tiene el deber de consultar a la comunidad indígena, a través de mecanismos eficaces que garanticen su conocimiento y por conducto de sus instituciones representativas, cada vez que pretendan emitir alguna medida susceptible de afectarles directamente, con el objeto de garantizar la vigencia de sus derechos indígenas y el desarrollo integral de pueblos y comunidades.

Además, con el criterio fijado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁸¹ sobre el tema de la consulta previa, en el sentido de que:

-El derecho a la consulta a los pueblos indígenas se desprende del reconocimiento de sus derechos a la autodeterminación, la

⁸¹ Acciones de Inconstitucionalidad 31/2014 y 84/2016 y Amparo en Revisión 499/2015 (resuelto por la Segunda Sala).

preservación de su cultura e identidad, acceso a la justicia e igualdad y no discriminación, establecido en el artículo 2 de la Constitución Federal.

-El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, establecen el derecho que tienen los pueblos indígenas mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, a ser consultados, cada vez que se prevean medidas (legislativas) susceptibles de afectarles directamente.

-Consultas que deben cumplir con los requisitos de ser previas, culturalmente adecuadas, informadas y de buena fe.

Lo que significa que⁸², las consultas deben realizarse conforme a lo siguiente:

- **La consulta debe ser previa.** Debe realizarse durante las primeras etapas del plan y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad.
- **La consulta debe ser culturalmente adecuada.** El deber estatal de consultar a los pueblos indígenas debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta, sus métodos tradicionales para la toma de decisiones. Lo anterior, exige que la representación de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones.

⁸² La Suprema Corte de Justicia de la Nación apoyó su consideración en lo determinado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos del *Pueblo Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador* y de los *Doce clanes Saramaka vs. Surinam*; así como la resolución de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo en revisión. 631/2012. Promovido por la Tribu Yaqui.



- **La consulta informada.** Los procesos de otorgamiento exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto a las comunidades consultadas, antes de y durante la consulta. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos incluidos los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto, de forma voluntaria.
- **La consulta debe ser de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo.** Se debe garantizar, a través de procedimientos claros de consulta, que se obtenga su consentimiento previo, libre e informado para la consecución de dichos proyectos. La obligación del Estado es asegurar que todo proyecto en área indígena o que afecte su hábitat o cultura, sea tramitado y decidido con participación y en consulta con los pueblos interesados con vistas a obtener su consentimiento y eventual participación en los beneficios.

Por lo tanto, se actualiza la omisión de consultar a los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Morelos por parte del Instituto Local, pues no existe constancia alguna de que en el proceso de creación y aprobación de los **acuerdos impugnados** se haya desplegado el deber del Instituto Local de consultar a los pueblos y comunidades indígenas del estado de Morelos de acuerdo con sus sistemas normativos, apegándose a los estándares internacionales y nacionales para la validez de dichas consultas y con una representación definida de conformidad con sus propias tradiciones (culturalmente adecuada), y que derivado de ello, se acredite que hubo un verdadero diálogo con el Instituto Local en relación con la consulta indígena en la materia de acciones afirmativas indígenas en la entidad.

De modo que, tal y como lo señala la parte actora en el juicio de la ciudadanía SCM-JDC-107/2020; el Instituto Local “debió llevar a cabo un acercamiento con la comunidad y consultarla previamente para emitir la acción afirmativa en el Distrito IV”, por lo que, al no haberlo realizado, lo hizo sin “conocimiento de las condiciones interculturales de todas las comunidades indígenas”.

No pasa desapercibido que la parte actora en el juicio citado además manifieste que el Acuerdo 65 transgrede la cosa juzgada de eficacia refleja de la sentencia SCM-JDC-142/2019 y acumulado.

Los argumentos que realiza la parte actora van encaminados a poner de manifiesto que en dicha resolución se sostuvo el derecho de las comunidades indígenas a autodeterminarse y a regirse bajo su sistema normativo interno, por lo que si bien en ese caso se analizó el Convenio de Alternancia entre Zacualpan de Amilpas y Tlacotepec para la integración del Ayuntamiento, la parte actora lo que pretende indicar es que en la sentencia citada se delineó el marco referencial sobre las comunidades indígenas y su derecho a la autodeterminación.

Dicho en otras palabras, lo relatado por la parte actora sobre el juicio de la ciudadanía **SCM-JDC-142/2019 y acumulado** no tiene como objetivo señalar que con el Acuerdo 65, el Instituto Local faltó al acuerdo de alternancia citado y a lo que se resolvió sobre ese tema en el juicio de la ciudadanía, sino que, la autoridad responsable dejó de lado que existe una sentencia (además del marco constitucional y convencional) que reconoce que las comunidades indígenas del estado de Morelos, tienen garantizado su derecho a la autodeterminación y a regirse por su sistema normativo interno y, además, a que se realice la consulta a éstas,



cuando autoridades estatales pretendan regular alguna circunstancia que les pudiera afectar.

Temáticas en las que se concedió la razón a la parte actora, pues, el Instituto Local al no consultar a las comunidades y pueblos indígenas del estado de Morelos en el camino para crear acciones afirmativas, omitió cumplir con su obligación de tomar en cuenta a las personas indígenas y con ello dejó de lado las circunstancias particulares de cada comunidad y pueblo indígena de la entidad referida.

No obstante ello, con independencia del objetivo y alcance del acuerdo de alternancia citado, el IMPEPAC debió haberlo considerado como un elemento para contextualizar las particularidades de las comunidades indígenas que forman parte del distrito IV.

En consecuencia, se pone de relieve que el Instituto Local no retomó los criterios jurisprudenciales y convencionales que estaba obligado a implementar sobre la consulta previa en la creación de las acciones afirmativas a favor de las personas indígenas.

Derivado de ello, los efectos de la omisión de llevar a cabo la consulta previa, será definida en el apartado correspondiente.

5. Acuerdos 48 y 65. Lineamientos para solicitar cambio de sistema electivo, así como reglas para probar existencia de sistema normativo y para promover la participación de la ciudadanía indígena en las elecciones municipales y diputaciones. (SCM-JDC-90/2020)

Concerniente a los argumentos expuestos sobre el Acuerdo 48, la parte actora en esencia indica que el requisito, para el cambio de sistema en las elecciones de las comunidades y pueblos

indígenas, consistente a la comprobación de la existencia y vigencia de su sistema normativa interno, vulnera el derecho a la libre determinación pues no existe postulado que condicione el ejercicio de ese derecho a acreditar sistema normativo interno.

Además de que, en la etapa de la consulta (para cambio de sistema electivo), el Instituto Local en el Acuerdo 48, reguló requisitos para asambleas, etcétera, lo que también va en contra del derecho de autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas.

En relación al Acuerdo 65, la parte actora indica que en la acción afirmativa sobre presidencia municipal y sindicatura, se describe que para el registro de tales candidaturas se deberán presentar constancias que acrediten la pertenencia y conocimiento de la ciudadanía indígena que pretenda ser postulada y que la autoridad electoral podrá prevenir a las candidaturas indígenas a efecto de dar cumplimiento a los requisitos y que en el caso de no hacerlo se le tendrá por perdido el derecho a la postulación.

Por otra parte, en el anexo se establecen reglas que se aplicarán en las elecciones municipales en el resto de los municipios con población indígena, lo que genera dos reglas distintas, una aplicable a municipios con más de cincuenta y un por ciento de población indígena y otra con menos porcentaje.

Al respecto, esta Sala Regional estima que los agravios expuestos por la parte actora resultan **inoperantes**, ante la imposibilidad de ser analizados.

Lo anterior porque en apartados anteriores, ya se determinó que los Acuerdos 43, 44 y 65 se dictaron indebidamente (por lo que procede su revocación) en virtud de que el Instituto Local: i) con parámetros incorrectos fijó la cantidad de población indígena en la



entidad de Morelos, ii) determinó un porcentaje desmedido de población indígena como requisito para implementar acciones afirmativas, iii) no llevó a cabo consulta previa a las comunidades y pueblos indígenas del estado de Morelos, a pesar de que todo el procedimiento de creación de los acuerdos estaba vinculado con un impacto significativo en los derechos de la población indígena, iv) de forma incorrecta incluyó a municipios indígenas en acciones afirmativas, previendo una consulta “oficiosa” para cambio de sistema de partidos políticos a sistema normativo interno y vi) no justificó suficientemente la medida de paridad de género en el Distrito IV.

Lo que trae como consecuencia dejar sin efectos tales Acuerdos, así como el Acuerdo 48, pues éste únicamente tuvo impacto en los municipios indígenas donde se implementaron las acciones afirmativas.

Así, para darle claridad a la parte actora, se considera adecuado explicar que el Acuerdo 48 por el que se aprobaron los Lineamientos para el cambio de sistema electivo, leídos de forma integral con el resto de los acuerdos dictados por el Instituto Local, impugnados en estos juicios tenían como objetivo, regular las acciones afirmativas que implementaron únicamente “a favor” de municipios indígenas.

Bajo esa lógica, los Lineamientos, estaban enfocados a delinear directrices para que los municipios indígenas solicitaran su cambio de sistema electivo (de partidos políticos a sistema normativo interno) para la elección de la integración de sus Ayuntamientos (presidencia, sindicatura y regidurías).

Dicho en otras palabras, los requisitos de la solicitud, evaluación y consulta de los Lineamientos, únicamente estaban relacionadas

con aquellos municipios indígenas (de mayoría de población indígena o de municipios indígenas reconocidos por decreto), para elegir qué tipo de sistema es el que utilizarían para la designación en la integración de su Ayuntamiento.

Ante tales circunstancias es que, si en apartados anteriores esta Sala Regional ya determinó que las acciones afirmativas no cobran vigencia sobre municipios indígenas, sino en aquellos municipios no indígenas, pero con población de este sector (ya sea mayoritario o minoritario), es que, el Acuerdo 48 ha dejado de surtir efectos, pues los pilares en los que se sustentaba fueron actuaciones que se realizaron erróneamente y que ya no tienen vigencia.

Ahora bien, respecto al argumento de la parte actora sobre que en el Acuerdo 65, se describe que para el registro de candidaturas de presidencia y sindicaturas se deberán presentar constancias que acrediten la pertenencia y conocimiento de la ciudadanía indígena que pretenda ser postulada y que la autoridad electoral podrá prevenir a las candidaturas indígenas a efecto de dar cumplimiento a los requisitos y que en el caso de no hacerlo se le tendrá por perdido el derecho a la postulación, se precisa que el Acuerdo 65 y sus anexos, han dejado de surtir efectos con el análisis que de forma previa se ha hecho por parte de esta Sala Regional.

También resulta pertinente señalar que el requisito de auto adscripción calificada para el registro de candidaturas indígenas se percibe al final del documento de las acciones afirmativas aprobadas, en el entendido de que, dichas reglas de registro se trazaron “por cuanto hace a la emisión de los Lineamientos para el Registro de candidatas y candidatos a cargos de elección popular postulados para el Proceso Electoral Ordinario 2020-2021” y se



indicó que en tales Lineamientos se proponía incluir un capítulo denominado: “De la forma y requisitos para el registro de candidaturas indígenas”.

Estos lineamientos que no han sido emitidos ni aprobados por parte del Instituto Local, por lo que aun no cobran vigencia los requisitos para el registro de candidaturas indígenas.

Finalmente, acerca del anexo que relata la parte actora, en el que se fijan reglas distintas para municipios con población indígena; esta Sala Regional estima que tal manifestación es **inoperante**.

Lo anterior en atención a que dichas reglas (distintas para municipios con población mayor o menor de personas indígenas), forman parte del voto particular de dos consejerías del Instituto Local, lo que implica que tales directrices no fueron las que, por mayoría, se aprobaron y que surgieron a la vida jurídica.

De ahí que ese apartado no pueda ser motivo de análisis por parte de este órgano jurisdiccional, en virtud de que no resultan aplicables ni vinculantes al únicamente ser un documento expuesto por las consejerías disidentes del Acuerdo 65 en el que explican los motivos de su desacuerdo y la propuesta que ellas implementarían.

Finalmente, no se deja de lado que el actor en el juicio SCM-JDC-108/2020 solicita que se vincule al IMPEPAC para que su personal tome talleres o cursos vinculados con los derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas.

Al respecto, esta Sala Regional estima que no procede la solicitud del actor porque si bien en los presentes Juicios de la Ciudadanía se ha puesto de relieve que el Instituto Local al llevar a cabo la implementación de las acciones afirmativas a favor de personas

indígenas en el Estado de Morelos, dejó de lado diversos parámetros convencionales y constitucionales sobre medidas compensatorias en materia indígena, así como su deber consultar a los pueblos y comunidades indígenas de la entidad.

La reparación de dicho actuar se llevará a cabo con las directrices que esta Sala Regional dictará en el apartado de efectos de la sentencia.

Por ello no se estima necesario que, en adición, se ordene que el personal del Instituto Local tome de manera obligatoria pláticas o talleres sobre derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas; dado que, además de que la reparación se realizará con los nuevos actos que emita la autoridad responsable, bajo lo que este órgano jurisdiccional le marque; el Instituto Local tiene su propio programa de capacitación y además, tiene la obligación de cumplir con los derechos reconocidos y garantizados a favor de las comunidades y pueblos indígenas, de conformidad con lo que se ha expuesto en la sentencia y del marco constitucional, convencional y legal, y en el caso de que no lo haga así, existen las vías jurisdiccionales para que ese actuar se analice y de ser necesario se repare.

DÉCIMO. Efectos.

1.Revocación de Acciones Afirmativas

Dado que resultaron fundados diversos agravios, la consecuencia es revocar los Acuerdos impugnados, con la finalidad de implementar acciones afirmativas a favor de personas indígenas en el estado de Morelos para candidaturas de Ayuntamientos y Diputaciones.

Siendo los siguientes:



Acuerdo

¿Qué se aprobó?

- 43** Análisis Municipal por conformación de comunidades que formuló la Dirección Ejecutiva de Organización y Partidos Políticos del Instituto Local
- 44** Catálogo de Comunidades por Municipio y Tipo de Elección 2019 que presenta la Dirección Ejecutiva Temporal de Asuntos Indígenas del Instituto Local.
- Análisis de la distribución por municipio de la población mayor de quince años que hablan alguna lengua indígena en Morelos, en atención con el intercensal 2000 (dos mil) del INEGI, presentado por la Dirección Ejecutiva de Organización y Partidos Políticos en Coadyuvancia con la Comisión Ejecutiva Temporal de Asuntos Indígenas ambas del IMPEPAC.
- Análisis de la distribución por municipio de la población indígena en atención al censo 2010 (dos mil diez) del INEGI, presentado por la Dirección Ejecutiva de Organización y Partidos Políticos en coadyuvancia con la Comisión Ejecutiva Temporal de Asuntos Indígenas del IMPEPAC.
- Catálogo de comunidades por municipio y tipo de elección 2019 (dos mil diecinueve) que presenta la Dirección Ejecutiva Temporal de Asuntos Indígenas del IMPEPAC con adenda de la comunidad de Tetelcingo del Municipio de Cuautla, Morelos.
- Oficios presentados por la Jefa de Departamento de Trámites legales del Centro del Instituto Nacional de Antropología e Historia en Morelos, mediante el que se anexan los dictámenes antropológicos de los municipios de Hueyapan y Coatetelco, así como de las comunidades indígenas de Amilcingo y Chisco de los

- Municipios de Temoac y Jojutla, todos del estado de Morelos.
- 48** Lineamientos respecto de los requisitos y el procedimiento que un pueblo indígena debe llevar a cabo para elegir a sus autoridades internas a través de sus sistemas normativos internos, en cumplimiento a la sentencia dictada en autos del expediente SCM-JDC-403/2018 y que emana de la Comisión Ejecutiva Temporal de Asuntos Indígenas del IMPEPAC.
- 49** Plan de Trabajo para la difusión de los requisitos y el procedimiento para la elección de autoridades a través de sistemas normativos internos y que emana de la Comisión Ejecutiva Temporal de Asuntos Indígenas del IMPEPAC, en cumplimiento a la sentencia emitida por la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el expediente SCM-JDC-403-2018.
- 51** Municipios en los que se llevará a cabo una consulta a fin de determinar si la mayoría de la población está de acuerdo en celebrar sus comicios de acuerdo a sus usos y costumbres, así como la aprobación de la Convocatoria a la consulta conforme a los lineamientos respecto de los requisitos y el procedimiento que un pueblo indígena debe llevar a cabo para elegir a sus autoridades internas a través de sus sistemas normativos internos, en cumplimiento a la sentencia dictada en autos del expediente SCM-JDC-403/2018.
- 65** Acciones afirmativas en materia indígena, en cumplimiento a la sentencia emitida por la Sala Regional, en el expediente SCM-JDC-403/2018.



Adicionalmente, al haberse revocado el acuerdo 51 en que el IMPEPAC aprobó Municipios en los que se llevará a cabo una consulta a fin de determinar si la mayoría de la población está de acuerdo en celebrar sus comicios de acuerdo a sus usos y costumbres, queda sin efectos el acuerdo 66 que se refiere a continuación pues dependía de la existencia del acuerdo 51.

66⁸³

Se aprueban los materiales a utilizar en las consultas de los municipios indígenas de Coatetelco, Hueyapan y Xoxocotla, para determinar si la mayoría de la población está de acuerdo en celebrar sus comicios de acuerdo a sus usos y costumbres, en cumplimiento a la sentencia emitida por la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el expediente SCM-JDC-403/2018

2. Actos que el Instituto Local deberá realizar para implementar acciones afirmativas a favor de personas indígenas para su aplicación en el proceso electoral 2020-2021.

Ahora bien, en vista de la revocación de los acuerdos que regulan las acciones afirmativas para personas indígenas emitidas por el Instituto Local, esta Sala Regional considera que existen las condiciones temporales para que la autoridad responsable emita **nuevos acuerdos en los que bajo los parámetros detallados en la sentencia, regule las acciones afirmativas a favor de las personas indígenas, para su aplicación en el proceso electivo 2020-2021 a celebrarse en la entidad.**

⁸³ No impugnado.

Lo anterior es así porque desde la visión de este órgano jurisdiccional, los lineamientos que el Instituto Local emitió para regular las acciones afirmativas a favor de personas indígenas para cargos de elección popular de Ayuntamientos y diputaciones en la entidad (revocadas): i) fueron dictadas antes de noventa días del inicio del proceso electoral local⁸⁴ ii) En términos de lo resuelto por la Sala Superior en el SUP-RAP-726/2017, los lineamientos sobre acciones afirmativas para personas indígenas no implican una modificación fundamental y iii) existe la temporalidad suficiente para que (por lo menos antes del inicio de las precampañas) se definan las acciones afirmativas y su aplicabilidad sea viable.

En efecto, esta Sala Regional comparte el criterio de la Sala Superior en el SUP-RAP-726/2017.

En ese asunto, la Sala Superior conoció de demandas en contra del acuerdo INE/CG508/2017, emitido en noviembre de dos mil diecisiete (una vez iniciado el proceso electoral federal) por el que se implementaron medidas afirmativas a favor de personas indígenas y mujeres en la elección de diputaciones federales; al respecto, uno de los agravios se basó en que dicho acuerdo vulneraba el artículo 105 de la Constitución Federal al haberse creado una vez iniciado el proceso electoral, esto es, sin cumplir con los noventa días previos que traza el artículo constitucional acerca de modificaciones fundamentales en materia electoral.

Al analizar este argumento, la Sala Superior concluyó que no asistía la razón a la parte recurrente porque:

-Los lineamientos constituían una instrumentación accesoria y temporal, que únicamente moduló el derecho y obligación

⁸⁴ Lo que se realizó por que en la sentencia SCM-JDC-403/2018 se ordenó esa temporalidad para la emisión de las acciones afirmativas.



constitucional que tienen los partidos políticos de presentar las candidaturas respetando el principio de paridad de género **y potencializa el principio de pluralismo cultural reconocido en la Constitución Federal**, que no implicó una afectación fundamental al principio de auto organización de los partidos políticos **y no vulneró el principio de certeza electoral**.

-La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha referido que la previsión contenida en el artículo 105 constitucional no puede considerarse como tajante, toda vez que admite la realización de reformas a las disposiciones generales en materia electoral ya sea dentro del plazo de noventa días anteriores al inicio del proceso electoral en que vayan a aplicarse o una vez iniciado éste, con la limitante de que no constituyan "**modificaciones legales fundamentales**"⁸⁵.

-En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido que las "modificaciones legales fundamentales" como una modificación a una ley electoral, sin importar su jerarquía normativa, será de carácter fundamental cuando tenga por objeto, efecto o consecuencia, producir en las bases, reglas o algún otro elemento rector del proceso electoral una alteración al marco jurídico aplicable a dicho proceso, a través de la cual se otorgue, modifique o elimine algún derecho u obligación de hacer, de no hacer o de dar, para cualquiera de los actores políticos, incluyendo las autoridades electorales. Por lo que las modificaciones legales no serán fundamentales, aun cuando se

⁸⁵ Este criterio se puede identificar en la jurisprudencia P.J.J. 87/2007, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN "MODIFICACIONES LEGALES FUNDAMENTALES", CONTENIDA EN LA FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS", publicada en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 563.

reformen preceptos que rigen el proceso electoral, si el acto materialmente legislativo no repercute en las reglas a seguir durante el proceso electoral.

-Consecuentemente, si las modificaciones tenían como única finalidad precisar la forma en cómo los partidos políticos debían en cumplir con su obligación constitucional y legal de presentar las candidaturas de manera paritaria, y fomentar la participación de las minorías indígenas, la reforma no tendrá el carácter mencionado.

-Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las modificaciones legislativas no son de naturaleza trascendental para el proceso electoral, **si su carácter es accesorio** o de aplicación contingente, por lo que, la falta de cumplimiento del requisito formal de su promulgación y publicación sin mediar el plazo de noventa días a que alude el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución Federal no producirá su invalidez, pues aun en el supuesto de que rompieran con la regularidad constitucional por diversos motivos, **su reparación bien podría ordenarse sin dañar alguno de los actos esenciales del proceso electoral, aunque éste ya hubiera comenzado**⁸⁶.

-En este sentido, la emisión de los lineamientos no constituía modificaciones fundamentales a los actos esenciales e imprescindibles de alguna de las etapas del proceso electoral, en especial la atinente a los procesos de selección de candidaturas y

⁸⁶ En esta guisa se ha pronunciado el Alto Tribunal en la **jurisprudencia P./J. 98/2006**, de rubro: **“CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO”**, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1564.



al procedimiento de su registro, puesto que el objeto y finalidad de tales procedimientos no fue alterado, ya que solamente se establecieron cuestiones instrumentales para optimizar el principio de paridad de género y pluralismo cultural de los sujetos obligados por la Constitución Federal y la ley.

-El principio contenido en el artículo 105 constitucional no se vio afectado de manera fundamental con la implementación de dichas medidas, porque si bien los partidos políticos nacionales ya habían definido sus métodos de selección de candidaturas previo a la aprobación de los lineamientos impugnados, ello no era obstáculo para dar cumplimiento a dichas reglas, dado que podían modificar el método de selección aprobado y tomar las medidas necesarias para tales efectos.

De modo que, como ya se precisó, esta Sala Regional estima que, **en el caso concreto**, la implementación de las acciones afirmativas a favor de personas indígenas en el estado de Morelos al no constituir una modificación fundamental, en términos del artículo 105 de la Constitución Federal; **la reparación para el proceso electoral que dará inicio en septiembre es factible.**

Lo anterior porque, se insiste, la creación de acciones afirmativas en materia indígena en el estado de Morelos tiene como base el artículo 1 y 2 de la Constitución Federal, diversos tratados internacionales a favor de las personas indígenas; así como la sentencia emitida sobre el tema en el Juicio de la Ciudadanía SCM-JDC-403/2018, en el que se ordenó, desde el año dos mil dieciocho, que se crearan acciones afirmativas a favor de este grupo.

Por lo que, atendiendo a que la obligación de crear acciones afirmativas a favor de personas indígenas en el estado de Morelos se encuentra justificada tanto dentro del marco constitucional y convencional, así como en una sentencia que fue emitida desde el año dos mil dieciocho, cuyo conocimiento, por cierto, fue previo tanto para el Instituto Local como para los actores políticos que intervendrán en el próximo proceso electoral.

Además de que, nos encontramos previo al inicio del proceso electoral de la entidad es que existen las circunstancias jurídicas y temporales⁸⁷ para que el Instituto Local emita, bajo ciertas directrices, nuevos lineamientos para configurar medidas compensatorias a favor de las personas indígenas con aplicabilidad al proceso electivo que dará comienzo en septiembre.

En consecuencia, **se ordena al Instituto Electoral que para el proceso electoral que dará inicio en la primera semana de septiembre de este año, de conformidad con la dispuesto en el artículo 160 del Código Local:**

⁸⁷ No se deja de lado que si bien la Sala Superior en el SUP-REC-28/2019, dado lo avanzado del proceso electivo, determinó la **inviabilidad** en la implementación de las acciones afirmativas en materia indígena en el estado de Baja California.

En el caso no resulta aplicable dicho precedente, porque en aquél, a pesar de que declaró fundado el agravio sobre el acuerdo de medidas afirmativas dictado por el Instituto Electoral de Baja California, la inviabilidad de reparar dicha violación en el proceso electivo de la entidad fue porque **ya se encontraba en una etapa muy avanzada, en precampañas**. Por lo que, ante dicho escenario es que la Sala Superior estimó, por mayoría, que no era factible su reparación para ese proceso electoral. Situación que no se actualiza en el caso que se analiza, pues, como ya se indicó, el proceso electivo del Estado de Morelos aun no da inicio, por lo que existen las condiciones temporales para la reparación del derecho de las comunidades y pueblos indígenas, pues incluso se está en una etapa previa a la que se encontraba el proceso en que la Sala Superior confirmó las medidas tomadas en el referido acuerdo INE/CG508/2017.



1. Emita los Acuerdos necesarios en los que implemente acciones afirmativas a favor de personas indígenas en candidaturas de Ayuntamientos y Diputaciones.

Lo anterior, tomando en cuenta que:

-Los **municipios indígenas por decreto** no deben ser incorporados en las acciones afirmativas relacionadas con la representación de personas indígenas en los ayuntamientos, dado que, lo que se busca es que municipios no indígenas (pero con población indígena) cuenten con medidas compensatorias para el registro de candidaturas de Ayuntamientos y diputaciones.

-Para determinar el número y porcentaje de población indígena en municipios no indígenas y distritos, debe considerarse el criterio de la autoadscripción y no solo el aspecto lingüístico, por lo que, debe analizar, con perspectiva intercultural y atendiendo a los objetivos de las acciones afirmativas explicadas en esta sentencia, la documentación que posee para determinar la cantidad o porcentaje de población indígena, en beneficio de las comunidades y pueblos indígenas.

Como, por ejemplo, el intercensal del INEGI del dos mil quince (utilizando el factor de la autoadscripción), así como el Catálogo de Comunidades y Pueblos Indígenas de Morelos, en el que se percibe en qué municipios se encuentran comunidades y pueblos indígenas en la entidad (con independencia del número de población que pertenezca a este grupo).

-Se implementen acciones afirmativas a favor de personas indígenas en municipios no indígenas, pero con población indígena (mayor o minoritariamente) y distritos, no solo bajo parámetros porcentuales razonables, sino de los elementos contextuales del estado de Morelos (con base en el criterio de la

Sala Superior SUP-REC-28/2019 que se detalló en la presente sentencia), que materialicen que, en municipios no indígenas y distritos, personas que pertenecen a este sector accedan a candidaturas de elección popular.

Tomando en cuenta, además, los lineamientos que, sobre la esencia de acciones afirmativas para candidaturas indígenas en las entidades federativas debe prevalecer y **descartando el factor mayoritariamente poblacional del 60% (sesenta por ciento) que se implementó indebidamente por parte del Instituto Local** y con base en un precedente de la Sala Superior que no resulta aplicable al caso.

Y, en adición, la interpretación que, sobre las candidaturas indígenas regladas en el Código Local se hizo en esta sentencia, justificando, en su caso, el contexto del Estado de Morelos y su legislación para implementar, de manera adicional, acción afirmativa de género en las medidas compensatorias a favor de las personas indígenas.

Actos que el Instituto Local deberá realizar dentro de los **quince días naturales** siguientes a la notificación de la sentencia, informando del cumplimiento a esta Sala Regional, dentro del día hábil siguiente a su ejecución, remitiendo las constancias respectivas.

Bajo el apercibimiento a cada una de las personas integrantes del Instituto Local que, de incumplir con lo ordenado en la presente sentencia, se les impondrá una medida de apremio de las comprendidas en la Ley de Medios y, en adición, se dará vista a las autoridades correspondientes.



3. Actos que el Instituto Local deberá llevar a cabo, inmediatamente después de que culmine el proceso electoral 2020-2021.

Atendiendo al tipo de violación acreditado en el presente juicio durante el proceso de creación de los **acuerdos impugnados**, lo ordinario sería ordenar al Instituto Local, que llevara a cabo la consulta previa a las comunidades y pueblos indígenas antes y durante la emisión de los dichos acuerdos que regulen las acciones afirmativas a favor de personas indígenas.

No obstante, esta Sala Regional considera que si bien el IMPEPAC, desde la fecha de emisión de la sentencia SCM-JDC-403/2018 estuvo en aptitud de realizar las consultas a favor de las comunidades y pueblos indígenas; pues tuvo más de dos años para garantizar y cumplir con llevar a cabo las consultas; en el momento en que nos encontramos, se deben tomar en cuenta factores como la cercanía del inicio del proceso electoral del estado de Morelos, así como la problemática de salud del país por la enfermedad llamada COVID-19 y la especial situación de vulnerabilidad en que se encuentran y en específico de las comunidades y pueblos indígenas, así como las recomendaciones emitidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la resolución 1/2020 “Pandemia y Derechos Humanos en las Américas”⁸⁸ en que específicamente formuló las siguientes recomendaciones a sus Estados miembro⁸⁹:

- Respetar de forma irrestricta el no contacto con los pueblos y segmentos de pueblos indígenas en aislamiento

⁸⁸ Documento consultable en el link <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>, cuyo contenido se invoca como hecho notorio en términos del artículo 15 párrafo 1 de la Ley de Medios, así como en lo dispuesto por la jurisdicción ordinaria al emitir la Jurisprudencia **XX.2o. J/24** y la diversa Tesis aislada **I.3o.C.35 K (10a.)**, citadas previamente.

⁸⁹ Recomendaciones 55 y 57.

voluntario, dados los gravísimos impactos que el contagio del virus podría representar para su subsistencia y sobrevivencia como pueblo.

- **Abstenerse de promover iniciativas legislativas y/o avances en la implementación de proyectos productivos y/o extractivos en los territorios de los pueblos indígenas durante el tiempo en que dure la pandemia, en virtud de la imposibilidad de llevar adelante los procesos de consulta previa, libre e informada** (debido a la recomendación de la Organización Mundial de la Salud de adoptar medidas de distanciamiento social) dispuestos en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre obre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes y otros instrumentos internacionales y nacionales relevantes en la materia.

En ese mismo sentido, el 6 (seis) de mayo de este año dicha Comisión emitió una alerta sobre la especial vulnerabilidad de los pueblos indígenas frente a la pandemia de COVID-19 y llamó a los Estados a tomar medidas específicas y acordes con su cultura y respeto a sus territorios. En dicho documento refirió:

La CIDH reafirma a los Estados que la consulta y el consentimiento libre, previo e informado afirmada en la jurisprudencia del sistema interamericano y en otros instrumentos internacionales de derechos humanos es un elemento central para la garantía y protección de los derechos de los pueblos indígenas. También recuerda que, para el desarrollo de este procedimiento, es necesario considerar las prácticas culturales de los pueblos indígenas, especialmente sus formas ancestrales de organización colectiva, las cuales usualmente implican la realización de asambleas comunitarias. Asimismo, en relación con las consultas virtuales, la CIDH advierte que, debido a la discriminación estructural, buena parte de los pueblos indígenas no cuentan con acceso a Internet, por lo que la imposición e implementación de procesos consultivos a través de plataformas digitales



representaría una vulneración al derecho a la participación real y efectiva de estos colectivos.⁹⁰

Sobre este último punto en particular, esta Sala Regional enfatiza que el panorama de contingencia sanitaria en el que el país se encuentra y el grado de vulnerabilidad que comunidades y pueblos indígenas en Morelos (y, en general, a nivel nacional) tienen en materia de salud.

Valorando el derecho a la salud de las personas en contraste con el de acceso a la justicia y el derecho a la consulta previa que tienen los pueblos y comunidades indígenas; esta Sala Regional estima necesario acatar la recomendación formulada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el sentido de que **existe imposibilidad material para realizar, en este momento las consultas a las comunidades y pueblos indígenas del estado de Morelos.**

Ahora bien, atendiendo a la proximidad del inicio del proceso electoral 2020-2021, resultará imposible consultar a los pueblos y comunidades indígenas de Morelos debido a una causa de fuerza mayor consistente en la pandemia por la enfermedad COVID-19 ya que ordenar dicha consulta previo al dictado de los Acuerdos de implementación de acciones afirmativas para este proceso electoral pondría en riesgo su salud y podría diezmar a su población.

No obstante ello, en un esfuerzo para tutelar el derecho de la población indígena de Morelos a expresar su opinión en relación con las acciones que diseñe el IMPEPAC en términos de lo

⁹⁰ Información consultable en <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/103.asp> que se cita como hecho notorio en términos del artículo 15 párrafo 1 de la Ley de Medios y la tesis de rubro **PÁGINAS WEB O ELECTRÓNICAS. SU CONTENIDO ES UN HECHO NOTORIO Y SUSCEPTIBLE DE SER VALORADO EN UNA DECISIÓN JUDICIAL**, consultable en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XXVI, noviembre de 2013 (dos mil trece), página 1373.

ordenado en esta sentencia, se vincula a dicho Instituto a que al emitir los acuerdos los difunda por los medios más adecuados para asegurarse de que la población indígena de Morelos los conoce, señalando de manera destacada tanto el contenido de los mismos, como la mención de que podrían ser impugnados si se considera que vulneran los derechos de los pueblos y comunidades indígenas de Morelos.

Por ello, dicho derecho **deberá ser reparado, inmediatamente después que termine el proceso electoral 2020-2021.**

Para explicar la conclusión anterior, dentro del contexto fáctico particular del caso, es un hecho notorio que en el año dos mil diecinueve se identificó un nuevo coronavirus como la causa de un brote de enfermedad que aparentemente se originó en China; virus que ahora se conoce como el síndrome respiratorio agudo grave coronavirus 2 (SARS-CoV-2) y que causa la enfermedad del coronavirus 2019 (COVID-19).⁹¹

Además, la enfermedad COVID-19 **es una infección viral altamente transmisible y patógena**⁹², estando demostrado que el señalado virus se transmite de persona a persona, habiéndose

⁹¹ “[Enfermedad del coronavirus 2019 \(COVID-19\)](https://www.mayoclinic.org/es-es/diseases-conditions/coronavirus/symptoms-causes/syc-20479963)”, Mayo Foundation for Medical Education and Research, consultable en la dirección electrónica <https://www.mayoclinic.org/es-es/diseases-conditions/coronavirus/symptoms-causes/syc-20479963> cuyo contenido se invoca como hecho notorio en términos de lo previsto en el artículo 15 primer párrafo de la Ley de Medios, así como en la Tesis aislada **I.3o.C.35 K (10a.)**, de rubro: **PÁGINAS WEB O ELECTRÓNICAS. SU CONTENIDO ES UN HECHO NOTORIO Y SUSCEPTIBLE DE SER VALORADO EN UNA DECISIÓN JUDICIAL**, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXVI, noviembre de 2013, Tomo 2, página 1373.

⁹² Adnan, Muhammad et al; “*Infección por COVID-19: origen, transmisión y características de los coronavirus humanos*”, [Revista de investigación avanzada](https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2090123220300540), volumen 24, páginas 91-98, consultable en <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2090123220300540>, cuyo contenido se invoca como hecho notorio en términos de lo previsto en el artículo 15 primer párrafo de la Ley de Medios, así como en la Tesis aislada **I.3o.C.35 K (10a.)**, citada previamente.



identificado agrupaciones de casos intrafamiliares y de transmisión a personal sanitario⁹³.

Así, el virus en cuestión p

personas infectadas o enfermas, o al tocar un objeto o superficie con el virus y luego tocarse la boca, la nariz o los ojos antes de lavarse las manos⁹⁴.

Además, la Organización Mundial de la Salud, ha señalado que no existe alguna vacuna, medicamento o tratamiento contra la enfermedad COVID-19, estableciendo que, aunque algunas soluciones de la medicina occidental o tradicional o remedios caseros pueden resultar reconfortantes y aliviar los síntomas leves la enfermedad, **hasta ahora ningún medicamento ha demostrado prevenir o curar esta enfermedad⁹⁵.**

⁹³ Trilla, Antoni; “Un mundo, una salud: la epidemia por el nuevo coronavirus COVID-19”, Hospital Clínic de Barcelona, Universidad de Barcelona, ISGlobal, Barcelona, España, consultable en la dirección electrónica <https://www.elsevier.es/es-revista-medicina-clinica-2-avance-resumen-un-mundo-una-salud-epidemia-S002577532030141X>, cuyo contenido se invoca como hecho notorio en términos de lo previsto en el artículo 15 primer párrafo de la Ley de Medios, así como en la Tesis aislada **I.3o.C.35 K (10a.)**, citada previamente.

⁹⁴ Información obtenida de la página oficial de la Secretaría de Salud, consultable en: <https://www.gob.mx/salud/documentos/covid-19-preguntas-frecuentes> cuyo contenido se invoca como hecho notorio en términos del artículo 15 párrafo 1 de la Ley de Medios, así como en lo dispuesto por la jurisdicción ordinaria al emitir la Jurisprudencia **XX.2o. J/24**, de rubro: **HECHO NOTORIO. LO CONSTITUYEN LOS DATOS QUE APARECEN EN LAS PÁGINAS ELECTRÓNICAS OFICIALES QUE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO UTILIZAN PARA PONER A DISPOSICIÓN DEL PÚBLICO, ENTRE OTROS SERVICIOS, LA DESCRIPCIÓN DE SUS PLAZAS, EL DIRECTORIO DE SUS EMPLEADOS O EL ESTADO QUE GUARDAN SUS EXPEDIENTES Y, POR ELLO, ES VÁLIDO QUE SE INVOQUEN DE OFICIO PARA RESOLVER UN ASUNTO EN PARTICULAR**, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIX, enero de 2009, página 2470, y en la diversa Tesis aislada **I.3o.C.35 K (10a.)**, citada con anterioridad.

⁹⁵ Información obtenida de la página oficial de la Organización Mundial de la Salud, consultable en <https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public/q-a-coronaviruses>, cuyo contenido se invoca como hecho notorio en términos de lo previsto en el artículo 15 primer párrafo de la Ley de Medios, así como en la Tesis aislada **I.3o.C.35 K (10a.)**, citada previamente.

Bajo este escenario, en México, el treinta de marzo, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo por el que **se declaró como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor** a la epidemia de enfermedad generada por el virus señalado.

Derivado de ello, el país ha adoptado diversas acciones para contener su propagación, entre las que se encuentran la implementación de medidas de higiene, suspensión de actos y eventos masivos, filtros sanitarios en espacios públicos, así como la suspensión o restricción en la entrada y salida a su territorio o a algunas regiones de este⁹⁶.

Ahora bien, concerniente al estado de Morelos, se aprecia que⁹⁷ se encuentra en el lugar número veintisiete a nacional de incidencia de casos de la enfermedad COVID-19.

Además de ello, al realizar la consulta a la página de la Secretaría de Salud del estado de Morelos⁹⁸, se advierte que al doce de agosto se tienen detectados cuatro mil quinientos cincuenta y ocho casos, encontrándose la entidad en semáforo naranja.

Asimismo, en la misma consulta se observa que mediante conferencia de prensa del Secretario de Salud, informó a la ciudadanía morelense que *“en la nueva normalidad, las y los morelenses deben ser corresponsables, hacer de las medidas de higiene, protección y sana distancia un hábito, prescindir de llevar*

⁹⁶ Lo anterior se invoca como un hecho notorio para esta Sala Regional en términos del artículo 15 párrafo 1 de la Ley de Medios, apoyado ello en el criterio orientador contenido en la Jurisprudencia **XX.2o. J/24** y la diversa Tesis aislada **I.3o.C.35 K (10a.)** citadas con anterioridad.

⁹⁷ Dato consultable en la página oficial del gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, en la dirección electrónica <https://coronavirus.gob.mx/datos/#COMNac> cuyo contenido se invoca como hecho notorio en términos del artículo 15 párrafo 1 de la Ley de Medios, así como en lo dispuesto por la jurisdicción ordinaria al emitir la Jurisprudencia **XX.2o. J/24** y la diversa Tesis aislada **I.3o.C.35 K (10a.)**, citadas previamente. (Fecha de consulta: treinta de julio).

⁹⁸ <http://salud.morelos.gob.mx/pdf/situacion-actual-2020>.



a cabo fiestas o reuniones; además que, subrayó es fundamental que se queden en casa, si es posible” y que “es muy probable que la entidad regrese al color rojo en el semáforo de riesgo epidemiológico, y con ello la suspensión de ciertas actividades económicas y sociales que en este momento están operando”.

En adición, sobre el estado de vulnerabilidad en materia de salud de los pueblos y comunidades indígenas (en específico bajo el contexto del virus referido), las Naciones Unidas al emitir la “Guía: Covid-19 y los derechos de los pueblos indígenas”⁹⁹, destaca que:

- La pandemia de COVID-19 está **afectando de manera desproporcionada a los pueblos indígenas**, exacerbando las desigualdades estructurales subyacentes y la discriminación generalizada. Estos graves efectos deben abordarse específicamente en la **respuesta** y las **implicaciones derivadas** de esta crisis.
- Los derechos a la salud de los pueblos indígenas **ya estaban en peligro** antes de la pandemia, y la situación vulnerable en que se encuentran se ha visto agravada por la crisis, ya que no se han abordado los problemas subyacentes.
- Al mismo tiempo, los pueblos indígenas son **particularmente vulnerables a las pandemias**, ya que en el pasado han mostrado poca resistencia a las enfermedades respiratorias.

⁹⁹Documento consultable en el link http://hchr.org.mx/images/doc_pub/OHCHRGuidance_COVID19_IndigenouspeoplesRights_ES.pdf, cuyo contenido se invoca como hecho notorio en términos del artículo 15 párrafo 1 de la Ley de Medios, así como en lo dispuesto por la jurisdicción ordinaria al emitir la Jurisprudencia **XX.2o. J/24** y la diversa Tesis aislada **I.3o.C.35 K (10a.)**, citadas previamente.

- **Los servicios de salud cultural y lingüísticamente accesibles** para los pueblos indígenas suelen ser limitados, lo que da lugar a que las pruebas para identificar los casos de infección sean más limitadas o no se realicen, así como a una menor capacidad para tratar a los que se infectan. La propagación de un brote dentro de las comunidades indígenas podría obligar a los pueblos indígenas a abandonar sus territorios para viajar y encontrar refugio y asistencia médica en los territorios fronterizos.
- En varios lugares, incluidas las comunidades indígenas de **Bolivia, México** y en el **Perú**, los pueblos indígenas están recurriendo a la medicina tradicional para prevenir y contrarrestar los síntomas de la pandemia. También están planificando activamente la recuperación de la medicina tradicional y de las prácticas de salud y autocuidado, salvaguardando los conocimientos tradicionales de las plantas y hierbas curativas y las medidas de autocuidado de la comunidad. Si bien no se ha establecido la eficacia de esas prácticas para evitar la infección por COVID-19 y para tratar la enfermedad, esos remedios tradicionales permiten a los pueblos indígenas adoptar medidas dentro de sus comunidades para luchar contra la pandemia.

Estableciéndose, en dicha guía, como medidas de los Estados para la protección del derecho a la salud de las comunidades indígenas (sobre la pandemia que se enfrenta), entre otras el:

- Proporcionar acceso a **equipos de protección personal, pruebas y atención de emergencia** de importancia primordial para los pueblos indígenas. Proteger, reconocer y proporcionar a las **parteras indígenas**, como trabajadoras sanitarias de primera línea, el mismo **equipo de protección**



personal que a otros trabajadores sanitarios de primera línea.

- Establecer medidas para **controlar estrictamente la entrada** de cualquier persona en los territorios indígenas - en consulta y cooperación con los pueblos indígenas interesados, mediante procedimientos adecuados y sus instituciones representativas- incluidos los profesionales de la salud, los funcionarios públicos, los visitantes y las instituciones asociadas. Toda persona que entre en los territorios indígenas debe someterse a pruebas de detección de COVID-19 y a una evaluación médica previa. No obstante, estas medidas no deberían obstaculizar la prestación de asistencia médica y humanitaria a los pueblos indígenas en casos de emergencia o el tránsito de quienes tratan de desplazarse fuera de su comunidad para recibir asistencia médica.

Asimismo, el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, emitió la “Guía para la atención de pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas ante la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19)”¹⁰⁰ que señala lo siguiente:

- Que el Estado mexicano tiene el deber de adoptar las medidas necesarias para garantizar el derecho a la salud y el acceso efectivo a los servicios de salud de todas las personas en el territorio Mexicano ante el grave riesgo que implica la enfermedad COVID-19, y en particular para las

¹⁰⁰Documento consultable en el link <https://www.gob.mx/inpi/articulos/guia-para-la-atencion-de-pueblos-indigenas-y-afromexicano-ante-el-covid-19-en-lenguas-indigenas?idiom=es>, cuyo contenido se invoca como hecho notorio en términos del artículo 15 párrafo 1 de la Ley de Medios, así como en lo dispuesto por la jurisdicción ordinaria al emitir la Jurisprudencia **XX.2o. J/24** y la diversa Tesis aislada **I.3o.C.35 K (10a.)**, citadas previamente.

poblaciones con mayores condiciones de vulnerabilidad como los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición, en especial para la población infantil, en términos de lo dispuesto en los artículos 2o, apartado B, fracción III, y 4o, párrafo cuarto, de la Constitución Federal.

- La Jornada de Sana Distancia podrá entenderse no sólo en forma individual, sino también en el ámbito colectivo, entre comunidades donde no se ha presentado ningún caso y lugares donde existe propagación. Por lo que, además de sumarnos al llamado de “Quédate en casa”, debe hacerse el llamado de “Quédate en tu comunidad”.

Cuestiones que son relevantes en el asunto porque con los documentos citados se pone de manifiesto que las comunidades y pueblos indígenas se encuentran en una situación de vulnerabilidad en materia de salud que se ha acrecentado ante la pandemia que se vive a nivel mundial, por lo que las autoridades deben de adoptar medidas que no expongan a las personas indígenas a situaciones de peligro de contagio.

Por ello, ante lo expuesto se ordena al Instituto Local que, **una vez culminado el proceso electivo, dentro de los quince días siguientes a que ello ocurra**, el Instituto Local deberá¹⁰¹:

¹⁰¹ En la Acción de Inconstitucionalidad 108/2019, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, declaró la invalidez del Decreto 203 que reformó, derogó y adicionó diversos artículos del Código Electoral del Estado de Hidalgo, que reguló acciones afirmativas a favor de las personas indígenas, ante la indebida consulta previa llevada a cabo por parte de la legislatura del estado. No obstante, atendiendo a la cercanía del proceso electoral en el Estado de Hidalgo y a la relevancia que tiene la celebración de los comicios, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que declaración de invalidez surtiría efectos a partir del día siguiente a aquél en el que concluya el próximo proceso electoral ordinario del Estado de Hidalgo. Estableciendo además



- Llevar a cabo la consulta previa e informada a las comunidades y pueblos indígenas del estado de Morelos, sobre las acciones afirmativas a favor de personas indígenas en la entidad que fueron ordenadas en la sentencia del juicio SCM-JDC-403/2018.
- Recabar información estadística actualizada sobre el número de población indígena de la entidad, datos del INEGI con base en la figura de la autoadscripción y con pruebas antropológicas, visitas a las comunidades y pueblos indígenas e incluso con el propio diálogo que, por la consulta previa a este colectivo, durante este procedimiento, el Instituto Local tendrá.
- A partir de ello y de ponderar las circunstancias de la entidad de Morelos, modificar o, en su caso, implementar nuevas acciones afirmativas a favor de las personas indígenas en candidaturas de Ayuntamientos y diputaciones, así como las formas de elección de candidaturas, registro y elección.

Insistiendo en que, en todas las etapas, se deberá consultar a las comunidades y pueblos originarios, de conformidad con los parámetros que sobre el tema han delineado la Sala Superior y la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Por todo lo anteriormente expuesto y fundado, se:

RESUELVE

PRIMERO. Se tienen por presentadas y admitidas las demandas promovidas por Emiliano Bernal y otras personas.

que: inmediatamente después de finalizado el proceso electoral en cuestión, el legislador local deberá actuar para subsanar el vicio de inconstitucionalidad decretado.

SEGUNDO. Se **acumulan** los Juicios de la Ciudadanía **SCM-JDC-89/2020, SCM-JDC-90/2020, SCM-JDC-107/2020, SCM-JDC-108/2020, SCM-JDC-109/2020, SCM-JDC-111/2020 y SCM-JDC-112/2020** al Juicio de la Ciudadanía **SCM-JDC-88/2020**, por lo que deberá glosarse copia certificada de esta sentencia en los expedientes acumulados.

TERCERO. Se **revocan** los **acuerdos impugnados**, para los efectos precisados en la sentencia.

NOTIFÍQUESE personalmente a la parte actora en el juicio SCM-JDC-88/2020; **por correo electrónico** a la parte actora en los juicios SCM-JDC-90/2020, SCM-JDC-109/2020, SCM-JDC-111/2020 y SCM-JDC-112/2020, así como al IMPEPAC, solicitando su auxilio para que lleve a cabo la notificación **personal** a la parte actora en los juicios SCM-JDC-89/2020, SCM-JDC-107/2020 y SCM-JDC-108/2020, debiendo remitir las constancias de notificación a este órgano jurisdiccional y por **estrados** a las demás personas interesadas.

Devuélvanse las constancias que correspondan y, en su oportunidad, archívese este asunto como definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, la Magistrada y los Magistrados, con el “voto concurrente, razonado y particular” de la Magistrada María Guadalupe Silva Rojas, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien **autoriza y da fe**.



**VOTO CONCURRENTENTE, RAZONADO Y PARTICULAR¹⁰² QUE FORMULA LA
MAGISTRADA MARÍA GUADALUPE SILVA ROJAS¹⁰³ RESPECTO DE LA
SENTENCIA EMITIDA EN EL JUICIO SCM-JDC-88/2020 Y
ACUMULADOS¹⁰⁴**

Emito el presente voto para explicar algunos disensos que tengo con la sentencia o en su caso, señalar las razones por las que estoy de acuerdo con la misma. Estas cuestiones son:

1. Me separo de los pronunciamientos que hace la mayoría en la sentencia, respecto de la manera en que deben interpretarse las reformas del Código Local aprobadas recientemente por el Congreso del Estado de Morelos, por lo cual emito voto concurrente.
2. Explicar que a mi juicio la ratificación por vía remota (opción videoconferencia) -que realizó la parte actora del juicio SCM-JDC-90/2020- no subsana la falta de firma autógrafa de la demanda, pero -en el caso- debo considerar que el requisito está cumplido, dado que fue una opción señalada por el Pleno de esta Sala Regional, por lo cual emito voto razonado.
3. Considero que debimos sobreseer la impugnación presentada por Lorena Pérez Lavín y Esteban Gerardo Pérez González en el juicio SCM-JDC-111/2020 pues su derecho a impugnar había sido agotado con la presentación del juicio SCM-JDC-109/2020 en que expresan los mismos agravios, por lo cual emito voto particular.

¹⁰² Con fundamento en el artículo 48 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.

¹⁰³ En la elaboración del voto colaboraron Silvia Diana Escobar Correa, Ivonne Landa Román y Omar Ernesto Andujo Bitar.

¹⁰⁴ Para la emisión de este voto me referiré a todas las fechas como actualizadas en 2020 (dos mil veinte) salvo que señale otro año de manera expresa y usaré los términos definidos en el glosario del acuerdo plenario del que este voto forma parte.

1. VOTO CONCURRENTE: ¿POR QUÉ ME SEPARO DE LOS PRONUNCIAMIENTOS RESPECTO DE LA MANERA EN QUE DEBEN INTERPRETARSE LAS REFORMAS DEL CÓDIGO LOCAL APROBADAS RECIENTEMENTE POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS?

En las páginas 96 a la 100 de la sentencia, la mayoría analiza algunos aspectos de la reciente reforma al Código Local aprobada por el Congreso del Estado de Morelos -específicamente refieren los artículos 27 y 66-.

Dichos pronunciamientos señalan la manera en que a juicio de la mayoría debe interpretarse dicha reforma.

La razón por la que me separo de esta parte de la sentencia es que dicha reforma no fue impugnada por ninguna de las personas que conforman la parte actora e implican, a mi juicio, un prejujuicio innecesario respecto al sentido con que debemos interpretarla. Interpretación que además, hacemos sin que hubiera sido aplicada en algún caso concreto y sin que la controversia implicara necesariamente su revisión.

Considero riesgoso tal estudio porque como personas juzgadoras lo que debemos hacer es revisar los actos sometidos a nuestra jurisdicción -no es el caso de los artículos del Código Local referidos en la sentencia- y dicha revisión la hacemos a la luz de los agravios vertidos en una demanda por una persona que considera que sus derechos han sido vulnerados.

Hacer una revisión o interpretación de oficio de una reforma legal, podría llevarnos a emitir pronunciamientos lejanos a la realidad en que se deberá aplicar, emitidos desde la concepción de la realidad



de quienes juzgamos pero sin la visión de las personas a quienes podría afectar.

Adicionalmente, implica que un poder del Estado (poder judicial) revise de oficio un acto emitido por otro (poder legislativo), para lo cual necesitaríamos facultades expresas que no tenemos.

2. VOTO RAZONADO RESPECTO A LA RATIFICACIÓN DE LA VOLUNTAD DE DEMANDAR REALIZADA POR LA PARTE ACTORA DEL JUICIO SCM-JDC-90/2020

CONTEXTO

Al advertir que la demanda presentada por la parte actora del juicio SCM-JDC-90/2020 carecía de firma autógrafa, el Pleno de esta Sala tomó medidas extraordinarias para garantizar su derecho de acceso a la justicia¹⁰⁵.

Estas mediante fueron tomadas en acuerdo plenario de 23 (veintitrés) de julio en que le requerimos que -en caso de que hubiera sido su voluntad impugnar los acuerdos emitidos por el IMPEPAC señalados en la demanda de dicho juicio- ratificara dicha voluntad.

En dicho acuerdo, la mayoría señaló también la opción de que la parte actora subsanara la falta de firma autógrafa a través de una videoconferencia (opción 3).

No estuve de acuerdo con esa opción porque consideré que (i) los argumentos que dio la mayoría no eran suficientes para inaplicar -en este caso- la disposición establecida en el artículo 9

¹⁰⁵ Garantizado en el artículo 17 de la Constitución Federal; artículos 8.1, 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

párrafo 1 inciso g) de la Ley de Medios y (ii) se inaplicó una jurisprudencia¹⁰⁶ de la Sala Superior sin tener facultades para ello.

La parte actora ratificó su demanda por videoconferencia.

**¿POR QUÉ ESTOY DE ACUERDO
CON LA ADMISIÓN DE SU DEMANDA?**

Como lo señalé en el voto que emití en dicho acuerdo plenario, estimo que la vía elegida por la parte actora para ratificar su demanda no subsana el requisito de firma autógrafa.

El artículo 9 párrafo 1 inciso g) de la Ley de Medios señala que la firma autógrafa de quien promueve es uno de los requisitos de procedencia del juicio; y el párrafo 3 de ese artículo establece que las demandas que no lo cumplan deberán desecharse.

La ratificación de la voluntad de la parte actora por videoconferencia implica que **dicho requisito no está cumplido en este caso, pues en el expediente no consta la firma autógrafa de la parte actora**¹⁰⁷.

* * *

No obstante ello, en el referido acuerdo plenario, el Pleno de esta Sala Regional estableció como una de las opciones que tenía la parte actora para ratificar su voluntad de demandar, la

¹⁰⁶ Jurisprudencia 12/2019 de rubro **DEMANDA. LA ENVIADA EN ARCHIVO DIGITAL A LOS CORREOS ELECTRÓNICOS DESTINADOS PARA LOS AVISOS DE INTERPOSICIÓN DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN, NO EXIME AL ACTOR DE PRESENTARLA POR ESCRITO CON SU FIRMA AUTÓGRAFA.** Pendiente de publicación.

¹⁰⁷ Además, en la jurisprudencia 12/2019 (citada), la Sala Superior estableció que “[...] la remisión de la imagen escaneada de una demanda a los correos destinados para los avisos de interposición de los medios de defensa, no libera [a la parte actora] de presentar el escrito original que cumpla los requisitos que la ley establece, entre ellos, su firma autógrafa, porque la vía electrónica no se implementó para este fin”.



videoconferencia, por lo que quedé vinculada por tal determinación ¹⁰⁸ y en el caso, debo estar de acuerdo con la admisión de su demanda.

3. VOTO PARTICULAR RESPECTO A LA IMPUGNACIÓN DE LORENA PÉREZ LAVÍN Y ESTEBAN GERARDO PÉREZ GONZÁLEZ EN EL JUICIO SCM-JDC-111/2020

En cuanto a la procedencia de la impugnación presentada por Lorena Pérez Lavín y Esteban Gerardo Pérez González en el juicio SCM-JDC-111/2020, no coincido con la decisión de la mayoría de considerar debidamente admitida su demanda, por lo que a continuación expongo.

Como parte del estudio de la legitimación de las demandas acumuladas, la mayoría consideró que, a pesar de que las correspondientes a los juicios SCM-JDC-109/2020 y SCM-JDC-111/2020 son casi idénticas y contienen los mismos agravios, deben ser analizadas.

Los argumentos de la mayoría para ello son:

- (i) que la esencia de lo impugnado es un acto complejo conformado por varios acuerdos.
- (ii) Que las personas firmantes se autoadscriben como indígenas.
- (iii) Que comparecen con una doble calidad -habitantes de una comunidad indígena y representantes de la misma-.
- (iv) Que el artículo 17 de la Constitución obliga a las personas juzgadoras a privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.

¹⁰⁸ En términos del artículo 48 del Reglamento Interno de este Tribunal.

No comparto estos argumentos, pues -en primer lugar- el Tribunal Electoral y, concretamente esta Sala Regional, han sostenido consistentemente que, atendiendo a los principios procesales de certeza y seguridad jurídica, las personas agotan su derecho de acción con la presentación de una demanda, y ello les impide legalmente promover un segundo medio de impugnación contra el acto previamente combatido.

A esa figura procesal se le denomina preclusión e implica la consumación o extinción de un derecho procesal; es decir, el efecto jurídico de ejercer el derecho de acción¹⁰⁹.

Esto implica que una vez presentada una demanda contra un acto, se cierra la posibilidad jurídica de presentar nuevas demandas y ello obliga a los órganos jurisdiccionales a desechar las recibidas posteriormente.

Esto, en mi opinión, no puede desatenderse bajo el argumento de que el acto o actos impugnados son de naturaleza compleja, sobre todo si los argumentos y motivos de queja son exactamente los mismos en ambas demandas, lo que tampoco permitiría suponer la existencia de confusión respecto del momento, circunstancias o entendimiento de los actos impugnados.

¹⁰⁹ Al respecto, son orientadores la tesis aislada 2a. CXLVIII/2008 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro: **PRECLUSIÓN. SUPUESTOS EN LOS QUE OPERA**; y la Jurisprudencia 33/2015 de Sala Superior de rubro: **DERECHO A IMPUGNAR ACTOS ELECTORALES. LA RECEPCIÓN DE LA DEMANDA POR ÓRGANO OBLIGADO A INTERVENIR EN EL TRÁMITE O SUSTANCIACIÓN GENERA SU EXTINCIÓN POR AGOTAMIENTO**. La primera, consultable en: Consultable en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVIII, diciembre de 2008 (dos mil ocho), página 301; la segunda, en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 8, número 17, 2015 (dos mil quince), páginas 23, 24 y 25.



Es decir, los agravios expresados en la demanda del juicio SCM-JDC-111/2020 no evidencia que el carácter complejo de los actos impugnados hubiera modificado la pretensión o los argumentos con que Lorena Pérez Lavín y Esteban Gerardo Pérez González intentan combatir el Acuerdo 65.

En segundo lugar, es cierto que su autoadscripción como habitantes y representantes de una comunidad indígena nos obliga a analizar el caso con una perspectiva intercultural e interpretar las normas procesales de la forma más favorable¹¹⁰; sin embargo, dicho deber no debe entenderse de forma absoluta e irrestricta, sino que debe ponderarse el peso y utilidad de las instituciones procesales:

- a. Distinguiendo entre requisitos de procedibilidad y formalismos -pues los primeros son necesarios y constitucionales¹¹¹-; y
- b. Que los trámites y formalidades que se les exijan sean ponderados a la luz de los principios de efecto útil y buena fe¹¹².

¹¹⁰ Como lo ha dejado claro la Sala Superior, en la jurisprudencia 28/2011 de rubro: **COMUNIDADES INDÍGENAS. LAS NORMAS PROCESALES DEBEN INTERPRETARSE DE LA FORMA QUE LES RESULTE MÁS FAVORABLE**. Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral, año cuatro, número 9 (nueve), 2011 (dos mil once), páginas 19 y 20.

¹¹¹ Siempre que no existan impedimentos jurídicos o fácticos irracionales, desproporcionados o discriminatorios.

Al respecto, es relevante la jurisprudencia 1a./J. 90/2017 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN. SU CONTENIDO ESPECÍFICO COMO PARTE DEL DERECHO A LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA Y SU COMPATIBILIDAD CON LA EXISTENCIA DE REQUISITOS DE PROCEDENCIA DE UNA ACCIÓN**. Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, libro 48, Tomo I, mayo de 2017 (dos mil diecisiete), página 5.

¹¹² Criterio contenido en la tesis aislada de Tribunales Colegiados XXII.P.A.7 CS (10a.) de rubro: **PERSONAS INDÍGENAS. LA PROTECCIÓN REFORZADA DE SU DERECHO AL ACCESO PLENO A LA TUTELA JURISDICCIONAL CONLLEVA, CONFORME AL PARÁMETRO DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, QUE EL CUMPLIMIENTO DE LOS TRÁMITES Y FORMALIDADES QUE SE LES EXIJAN EN UN PROCEDIMIENTO JURISDICCIONAL, SEA PONDERADO A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS DE EFECTO ÚTIL Y BUENA FE**. Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, libro 48, Tomo III, noviembre de 2017 (dos mil diecisiete), página 2101.

En mi opinión, y atendiendo a la naturaleza de la figura, la preclusión no es un simple formalismo, sino el efecto jurídico del ejercicio del derecho de acción. Y dado que el ejercicio de la acción no es una cuestión que sea interpretable, **a riesgo de afectar los principios de certeza y seguridad jurídica**, no puede ser obviado con la intención de privilegiar el estudio de fondo o facilitar el acceso a la justicia de personas que se autoadscriben como indígenas, máxime cuando, como en el caso, los agravios expresados en su segunda demanda son idénticos a los manifestados en la primera.

* * *

Por las razones anteriores emito este voto pues:

1. Me separo de los pronunciamientos que se hacen en la sentencia respecto de la manera en que debe interpretarse la reforma del Código Local. [Voto concurrente]
2. Coincido en que debemos admitir la demanda del juicio SCM-JDC-90/2020 a pesar de que carece de firma autógrafa, porque una decisión del Pleno me vincula en ese sentido. [Voto razonado]
3. Según yo, debimos sobreseer la demanda del juicio SCM-JDC-111/2020 por lo que respecta a Lorena Pérez Lavín y Esteban Gerardo Pérez González porque agotaron su derecho a impugnar con la interposición del juicio SCM-JDC-109/2020. [Voto particular]

MARÍA GUADALUPE SILVA ROJAS
MAGISTRADA



Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firma electrónica certificada, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral¹¹³.

¹¹³Conforme al segundo transitorio del Acuerdo General 3/2020 de la Sala Superior del Tribunal Electoral.