



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
CIUDAD DE MÉXICO

**JUICIOS PARA LA PROTECCIÓN
DE LOS DERECHOS POLÍTICO-
ELECTORALES DEL CIUDADANO
(Y PERSONAS CIUDADANAS)**

EXPEDIENTE: SCM-JDC-107/2024

PARTE ACTORA:

AMALIA RÍOS VELÁZQUEZ Y
OTRAS PERSONAS

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DEL
ESTADO DE MORELOS

MAGISTRADO EN FUNCIONES:
LUIS ENRIQUE RIVERO CARRERA

SECRETARIAS:

ERIKA AGUILERA RAMÍREZ,
Y BÁRBARA FENNER HUDOLIN

Ciudad de México, a veintinueve de marzo de dos mil veinticuatro.¹

La Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sesión pública resuelve **confirmar** la resolución emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Morelos en el juicio TEEM/JDC/13/2024-2 con base a lo siguiente:

G L O S A R I O

Acuerdo 110

Acuerdo IMPEPAC/CEE/110/2023 relativo al informe sobre la consulta previa, libre e informada a las comunidades indígenas de Morelos, sobre las acciones afirmativas implementadas por el IMPEPAC para garantizar el derecho de representación política-electoral de pueblos y comunidades indígenas a través de personas indígenas a los diferentes cargos de elección popular en el estado de Morelos; así como el Dictamen técnico sobre la procedencia o improcedencia de las propuestas, sugerencias

¹ En adelante las fechas referidas a dos mil veinticuatro, salvo precisión en contrario.

y observaciones recibidas durante la consulta sobre la idoneidad de las acciones afirmativas implementadas por el IMPEPAC en el proceso electoral local 2020-2021, de conformidad a lo ordenado por la sentencia emitida por la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electora del Poder Judicial de la Federación, en autos del expediente SCM-JDC-021/2022.

Acuerdo 160

Acuerdo IMPEPAC/CEE/160/2023 mediante el cual se aprobó el plan de trabajo para convocar a las autoridades representativas de las comunidades indígenas del estado de Morelos a registrar sus sistemas normativos y formas de tomas de decisión ante el IMPEPAC; y la Convocatoria para la creación de un catálogo de sistemas normativos internos y formas de toma de decisión y la cédula para recabar información sobre los sistemas normativos, formas de organización interna y procesos de tomas de decisión de los pueblos y comunidades indígenas del estado de Morelos.

**Acuerdo 439,
Catálogo impugnado
en la instancia local**

Acuerdo IMPEPAC/CEE/439/2023, mediante el cual se aprueba el Catálogo de Sistemas Normativos de las Comunidades y Pueblos Indígenas de Morelos.

Catálogo

Catálogo de comunidades indígenas del estado de Morelos, aprobado mediante acuerdo IMPEPAC/CEE/134/2021.

Cédula

Cédula para recabar información sobre los sistemas normativos, formas de organización interna y procesos de tomas de decisión de los pueblos y comunidades indígenas del estado de Morelos.

Código local

Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos.

Constitución

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Consulta

Consulta sobre la idoneidad de las acciones afirmativas en materia de candidaturas indígenas.

Convocatoria

Convocatoria a las comunidades indígenas del estado de Morelos a participar en la creación de un catálogo de sistemas normativos internos y formas de toma de decisión a través de la cédula.



Instituto local, IMPEPAC u OPLE	Instituto Morelense de Procesos Electorales y de Participación Ciudadana.
INE	Instituto Nacional Electoral
Juicio(s) de la ciudadanía	Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.
Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
Parte accionante, parte actora o parte promovente	Amalia Ríos Velázquez, Saúl Atanacio Roque Morales y Marco Antonio Tafolla Soriano.
Proceso electoral	Proceso electoral concurrente local dos mil veintitrés – dos mil veinticuatro, por el que se elegirán los cargos de Senadurías, Diputaciones Federales, la gubernatura del estado de Morelos, los diputados y diputadas miembros del Congreso del Estado, así como de los y las integrantes de los Ayuntamientos del estado de Morelos.
Resolución controvertida o impugnada	Resolución emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Morelos en el juicio TEEM/JDC/13/2024 -2.
Tribunal local, TEEM o autoridad responsable	Tribunal Electoral del Estado de Morelos.

A N T E C E D E N T E S

I. Emisión del Acuerdo 160. En fecha catorce de julio de dos mil veintitrés, el Consejo Estatal Electoral del IMPEPAC, aprobó el acuerdo 160 a fin de establecer un plan de trabajo para convocar a las autoridades representativas de las comunidades indígenas a registrar sus sistemas normativos y formas de tomas de decisión; se aprueba la Convocatoria para la creación de dicho catálogo, así como la cédula para recabar la información correspondiente de los pueblos y comunidades indígenas del estado de Morelos.

II.- Difusión de la Convocatoria. Con fecha quince de agosto de dos mil veintitrés, el IMPEPAC publicó la Convocatoria en el

periódico oficial tierra y libertad². Asimismo, entre el veintiséis y veintiocho de agosto de dos mil veintitrés, el IMPEPAC realizó la entrega física de los oficios IMPEPAC/SE/VAMA/1789-1/2023 al IMPEPAC/SE/VAMA/1789-36/2023 a los presidentes municipales y las presidentas municipales de los treinta y seis ayuntamientos del Estado de Morelos a fin de difundir con mayor certeza la referida Convocatoria.

III. Entrega de convocatoria. Mediante oficio IMPEPAC/PRES/MGJ/1055/2023, se hizo entrega de manera física de la convocatoria, la cédula para recabar información de cada una de las comunidades, con el fin de recabar la información solicitada.

IV.- Emisión del acuerdo y catálogo. En atención a lo anterior, el veintiuno de diciembre de dos mil veintitrés, el Consejo Estatal Electoral del IMPEPAC aprueba el Acuerdo 439, mediante el cual se aprueba el Catálogo.

V. Impugnación local.

1) Demanda y turno. En su oportunidad, la parte actora presentó juicio de la ciudadanía ante el Tribunal local, para controvertir el Acuerdo 439, con el cual se integró y turnó el juicio TEEM/JDC/13/2024-2.

2) Resolución impugnada. El dieciocho de febrero del dos mil veinticuatro el Tribunal local emitió la resolución

² Consultable en: <http://impepac.mx/wp-content/uploads/2023/convocatoriaSNI.pdf> y que se cita como hecho notorio en términos del artículo 15 párrafo 1 de la Ley de Medios y la razón esencial de la tesis **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**, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIX, enero de 2009, página 2479.



controvertida, en la que –entre otras cuestiones– ordenó al Consejo Estatal Electoral del IMPEPAC modificar el Catálogo únicamente por lo que hace al sistema normativo indígena de Xoxocotla en términos de los expuesto en el considerando cuarto de dicha resolución. Asimismo, con fecha veintiuno de febrero el Tribunal local emitió una aclaración de sentencia en razón de un error de redacción al señalar la ejecutoria mediante la cual la Sala Superior determinó las pautas del sistema normativo indígena de Xoxocotla.

VI. Juicio de la ciudadanía.

- 1. Demanda.** Inconformes con la resolución impugnada, el veinticinco de febrero, la parte promovente presentó su demanda de juicio de la ciudadanía ante el Tribunal local.
- 2. Recepción y turno.** Recibida la demanda en esta Sala Regional, se ordenó integrar el juicio de la ciudadanía SCM-JDC-107/2024, así como turnarlo a la ponencia a cargo del magistrado en funciones Luis Enrique Rivero Carrera.
- 3. Radicación y Admisión.** En su oportunidad, la magistratura instructora ordenó radicar el expediente en su ponencia y admitir a trámite la demanda.
- 4. Cierre de instrucción.** Al estimar que el expediente estaba debidamente integrado y que no existían más diligencias por desahogar, en su momento el magistrado instructor cerró instrucción.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERA. Jurisdicción y competencia.

Esta Sala Regional es competente para conocer el juicio en que se actúa, pues fue presentado por diversas personas para controvertir la sentencia impugnada, en la que –esencialmente– ordenó al Consejo Estatal Electoral del Instituto local modificar el “Catálogo” –aprobado mediante el Acuerdo 439, únicamente por lo que hace al sistema normativo indígena del municipio de Xoxocotla, Morelos–, lo que resulta competencia de esta Sala Regional, por ser la que ejerce jurisdicción, respecto de la entidad federativa en que se emitió el acto reclamado, con fundamento en:

Constitución. Artículos 41 párrafo tercero Base VI; y 99 párrafo cuarto, fracción V.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Artículo 176 fracción IV.

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

Acuerdo INE/CG130/2023, emitido por el Consejo General del INE, que aprobó el ámbito territorial de las circunscripciones plurinominales electorales federales en que se divide el país y su ciudad cabecera.

SEGUNDA. Perspectiva intercultural. La parte actora se reconocen como personas ciudadanas indígenas nahuas pertenecientes al estado de Morelos, por lo que cobran aplicación las disposiciones contenidas en la Constitución, Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre



Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; y, otros instrumentos internacionales de los que México es parte.

En efecto, en términos de la jurisprudencia 4/2012 de la Sala Superior de rubro **COMUNIDADES INDÍGENAS. LA CONCIENCIA DE IDENTIDAD ES SUFICIENTE PARA LEGITIMAR LA PROCEDENCIA DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO**³, motivo por el cual esta Sala Regional, resolverá este caso con perspectiva intercultural.

Este análisis, es en el entendido de que esta tiene límites constitucionales y convencionales en su implementación⁴, ya que debe respetar los derechos humanos de las personas⁵ y la preservación de la unidad nacional⁶.

TERCERA. Requisitos de procedencia.

Esta Sala Regional considera que el Juicio de la Ciudadanía reúne los requisitos previstos en los artículos 7, 8 párrafo 1, 9 párrafo 1, 79 párrafo 1 y 80 párrafo 1 inciso f) de la Ley de Medios, conforme a lo siguiente:

³ Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 5, número 10, 2012 (dos mil doce), páginas 18 y 19.

⁴ Criterio que la Sala Regional también ha sostenido al resolver los juicios SCM-JDC-277/2023, SDF-JDC-56/2017 y acumulados, y SCM-JDC-166/2017.

⁵ Tesis VII/2014 de la Sala Superior de rubro **SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. LAS NORMAS QUE RESTRINJAN LOS DERECHOS FUNDAMENTALES VULNERAN EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD**. Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 7, número 14, 2014 (dos mil catorce), páginas 59 y 60.

⁶ Tesis aislada de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de clave 1a. XVI/2010 con el rubro **DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. SU LÍMITE CONSTITUCIONAL**. Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, febrero de 2010 (dos mil diez), página 114.

a) **Forma.** La demanda se presentó por escrito, haciendo constar, el nombre y firma autógrafa de la parte accionante, además de señalar domicilio para oír y recibir notificaciones, identificar el acto impugnado, exponer hechos y agravios.

b) **Oportunidad.** Se cumple, pues las demandas se presentaron dentro del plazo de cuatro días previsto en la Ley de Medios.

Lo anterior, toda vez que la resolución controvertida se notificó a la parte actora el diecinueve de febrero; y el juicio de la ciudadanía se promovió el veinticinco de febrero⁷ siguiente; no obstante, como se señaló anteriormente, la autoridad responsable emitió una aclaración de sentencia de fecha veintiuno de febrero, misma que fue notificada en esa misma fecha, por lo que, en atención a la jurisprudencia 32/2013⁸ es evidente su oportunidad, pues se presentó dentro del plazo de cuatro días siguientes a la notificación de esta última, previsto en el artículo 8 de la Ley de Medios.

c) **Interés jurídico y legitimación.** Están acreditados, pues los agravios de quienes integran la parte promovente están encaminados a controvertir la resolución impugnada, al estimar que les causa un perjuicio, además de que fueron parte actora ante el Tribunal local, siendo que, de asistirles la razón, se les pueden restituir los derechos que señalan vulnerados.

⁷ Como consta a foja 66 del cuaderno accesorio uno del expediente, y derivado de la aclaración de sentencia de fecha veintiuno de febrero, misma que fue notificada mediante cédula de notificación personal recibida el veintiuno de febrero visible a foja 80 del cuaderno accesorio uno, por lo que el plazo previsto en el artículo 7, numeral 1 de la Ley de Medios transcurrió del veintidós al veintisiete de febrero.

⁸ En atención a la jurisprudencia 32/2013 de rubro **PLAZO PARA PROMOVER UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN. CÓMPUTO CUANDO SE PROMUEVE CONTRA UNA SENTENCIA DEFINITIVA QUE HA SIDO OBJETO DE ACLARACIÓN.** Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 56 y 57.



d) **Definitividad.** La resolución impugnada es definitiva y firme conforme a lo previsto en el último párrafo de la fracción I del artículo 369 Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos.

En consecuencia, al actualizarse los requisitos de procedencia de los medios de impugnación y dado que no se advierte alguna razón que impida a esta Sala Regional llevar a cabo su análisis, deben estudiarse los agravios expresados por la parte promovente.

CUARTA. Pronunciamiento respecto al escrito presentado por quien pretende comparecer como parte tercera interesada.

En su oportunidad, Miguel Escobar Trejo presentó un escrito ante el Tribunal responsable con la intención de comparecer como parte tercera interesada en el presente juicio.

Para efecto de verificar si cumple con lo previsto en el artículo 17 párrafo 4 de la Ley de Medios, se tiene lo siguiente:

a) **Forma.** Este requisito debe tenerse por cumplido, pues el escrito se presentó ante el Tribunal local, en el que consta el nombre de la persona compareciente, quien asentó su firma autógrafa.

b) **Oportunidad.** Su presentación fue realizada **fuera del plazo** de las setenta y dos horas establecido en el artículo 17 numeral 1 inciso b) de la Ley de Medios, como se desprende de las constancias de publicación remitidas por la autoridad responsable.

Plazo de publicación	Presentación del escrito	
	Fecha	Hora
De las trece horas del veintiséis de febrero de la anualidad en curso a la misma hora del veintinueve siguiente.	Veintinueve de febrero de la anualidad que transcurre.	Trece horas con cincuenta y dos minutos ⁹ .

Al respecto, es importante mencionar que en su escrito quien intentó comparecer con la calidad de persona tercera interesada –se ostentó como persona indígena y ayudante municipal de la comunidad indígena de Abelardo Rodríguez municipio de ciudad Ayala del estado de Morelos– manifestó que dado que pertenece a comunidades indígenas alejadas de Cuernavaca, lugar donde se encuentran las instalaciones del Tribunal local, es complejo coordinarse para poder presentar en tiempo el escrito de tercero, por lo que solicita consideren esos aspectos al pronunciarse sobre la oportunidad del medio de impugnación, en términos el plazo procesal otorgado por la ley, al amparo de las jurisprudencias 7/2014¹⁰ y 28/2011¹¹.

Si bien es cierto, que las jurisprudencias antes referidas señalan que para garantizar el derecho constitucional de las comunidades y personas indígenas se deben de establecer protecciones jurídicas especiales a fin de maximizar su acceso a la justicia, como lo son la

⁹ Visible en la página 52 del expediente.

¹⁰ En atención a la jurisprudencia 7/2014, de rubro **COMUNIDADES INDÍGENAS. INTERPOSICIÓN OPORTUNA DEL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN CONFORME AL CRITERIO DE PROGRESIVIDAD**, publicada en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 7, número 14, 2014, páginas 15, 16 y 17.

¹¹ 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 del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 19 y 20.



flexibilización de los plazos para la interposición de sus recursos, asimismo, para conceder dicha medida especial se deben de tomar en consideración determinadas particularidades y realizar una valoración de las mismas en cada caso en concreto, como lo son obstáculos técnicos, circunstancias geográficas, sociales y culturales que se aleguen y argumenten o bien que se adviertan y desprendan de las constancias y con dicha valoración, ponderar las circunstancias especiales de quienes promueven y por otro lado si se justifica o no dicha ampliación del plazo y una excepción a la regla procesal.

Sin embargo, del análisis realizado por esta autoridad electoral **no ha lugar** a proveer de conformidad con lo que solicita quien pretende comparecer con carácter de tercero, en razón de que no expone circunstancias objetivas que le hayan impedido la presentación oportuna de su comparecencia como parte tercera, pues solo aduce encontrarse alejado de Cuernavaca, sin justificar o explicar cómo es que tal circunstancia le representó un impedimento para acudir en el plazo establecido, por ejemplo, las dificultades de medios de transporte, distancia entre esa localidad y la del Tribunal local, etcétera, y tampoco expresó alguna otra razón que pudiera constituir un impedimento que represente una imposibilidad en particular u obstáculo en relación a su realidad socioeconómica, cultural, falta de recursos, imposibilidad física o jurídica que respalde su dicho, ni expresa ninguna razón u obstáculo real que le haya impedido presentar en tiempo su escrito de tercero.

QUINTA. Síntesis de la resolución impugnada.

El Tribunal local, en la resolución impugnada, en síntesis, expresó:

Estimó inoperante el agravio relacionado con la competencia del IMPEPAC, para emitir el catálogo, toda vez que mediante el acuerdo 160, publicado el dos de agosto de dos mil veintitrés, se aprobó el plan de trabajo y emitió la convocatoria correspondiente, así como la cédula que sería el método para recabar la información; de tal manera que si los accionantes pretendían oponerse a su creación en la forma y términos propuestos, debieron impugnar el referido acuerdo, en los cuatro días posteriores a su publicación.

Con relación a la difusión del catálogo, la responsable precisó que sí se publicó íntegramente en el periódico oficial "Tierra y Libertad", ejemplar 6275, solo se observa que, en la sección séptima, solo se publicitan las primeras páginas del catálogo y pierden de vista que dicho ejemplar se compone de once secciones y el catálogo fue publicado en la séptima, octava, novena y décima.

En cuanto a la participación de las autoridades tradicionales y ciudadanía en la elaboración del catálogo, adujo que el objetivo de su conformación fue que el IMPEPAC estuviera en condiciones de cumplimentar las obligaciones que le son impuestas por el Código local, respecto a que tanto los Consejos Distritales y Municipales deben revisar la procedencia de las candidaturas y en específico que el artículo 179 bis, respecto de las candidaturas indígenas se debe acreditar la autoadscripción calificada, esto es, el vínculo o permanencia a la comunidad o pueblo indígena que se busca representar.



Así el Tribunal local señaló que, en atención a ese mandato de ley, en el plan de trabajo se señaló que se emitiría la convocatoria en la que se contempló la participación de las Comunidades indígenas de Morelos previstas en el Catálogo aprobado por el Consejo Estatal Electoral del IMPEPAC mediante acuerdo IMPEPAC/CEE/134/2021.

Señaló que para recabar la información se estableció una cédula, tanto en forma digital como física.

Precisó, que la convocatoria se difundió a través del periódico oficial "Tierra y Libertad"; así como mediante carteles en los treinta y seis municipios del estado, a través de sus ayuntamientos y en cada una de las comunidades indígenas del estado, las cuales se enlistaron en el plan de trabajo y, que también se mandató la creación de infografías y animaciones que contenían el propósito de la convocatoria, las fechas principales y requisitos, para que fueran difundidas mediante las redes sociales.

Que una vez integrado y aprobado el catálogo, se dispuso que este debería ser difundido por los mismos medios antes señalados.

Que a partir de la emisión de la convocatoria y hasta el treinta de septiembre de dos mil veintitrés, las comunidades indígenas del estado, a través de sus autoridades representativas, remitirían al IMPEPAC las cédulas informativas sobre los sistemas normativos y formas de toma de decisión, de conformidad con los requisitos en la convocatoria.

También, el Tribunal local indicó que en el caso concreto del Municipio de Xoxocotla, Morelos, mediante oficio

IMPEPAC/SE/VAMA/1789-32/2023, se hizo llegar el formato de cédula al Presidente Municipal de Xoxocotla, Morelos.

Asimismo, destacó que, en respuesta, mediante oficio MXO/PM/04/12/2023, se remitió la cédula correspondiente, la cual esencialmente arrojó que el apartado "*Datos sobre el proceso de recopilación de la información*" todos los rubros se encontraban en blanco, también señaló que del catálogo en la parte que interesa advirtió que no fue remitida un acta de asamblea que avalara la participación de la comunidad en el llenado de la cédula.

Ante dicha circunstancia, el Tribunal local advirtió que de las documentales remitidas por el IMPEPAC, tampoco se acreditó que éste le requiriera más información al municipio o razonara en el sentido de la ausencia de la referida acta, pese a que es reconocido ampliamente por los órganos del estado y en especial por los órganos electorales que en Xoxocotla, sí existe Asamblea General y que es el máximo órgano de gobierno de dicho municipio, asimismo, tras la línea judicial que se ha seguido desde la creación del referido ente, se tiene claridad sobre su forma de organización y participación, cuestiones que la autoridad responsable omitió considerar al momento de emitir el catálogo, en lo que respecta a Xoxocotla y su sistema normativo.

En esos términos, consideró que asistía la razón a las y los actores en cuanto a que no existía certeza que las autoridades tradicionales de la comunidad, esto es, que la Asamblea General hubiera participado en el llenado de la cédula.



Sin embargo, al referirse a la emisión de la constancia de autoadscripción calificada se respondió que la autoridad que emitirá dichas constancias será la propia Asamblea General, de tal forma que, si el objeto principal del catálogo es tener todos los elementos suficientes para verificar la calidad con la que se presenten las y los aspirantes a candidaturas indígenas, en el caso de Xoxocotla, es claro que será su máximo órgano quien delibere y provea al respecto.

En consecuencia, la responsable ordenó al IMPEPAC, que modificara el catálogo, únicamente con lo que respecta al Municipio de Xoxocotla, Morelos y se complementara la información que pudiera robustecer los rubros del mismo, mediante los estudios antropológicos que ya se tenían sobre el municipio y las diversas resoluciones judiciales que existían al respecto, en específico la emanada de la Sala Superior, en el expediente SUP-REC-277/2022.

SEXTA. Síntesis de agravios, pretensión, controversia y contexto.

A. Síntesis de agravios:

1.- Omisión de aplicar la suplencia total en la deficiencia de la queja y juzgar con perspectiva intercultural

La parte actora se queja de que se omitió aplicar la jurisprudencia 13/2008 de rubro: **COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES**¹²

¹² Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 3, 2009, páginas 17 y 18.

Asimismo, esgrimen que el Tribunal local restringe los agravios expresados en el escrito primigenio solamente a que:

- El IMPEPAC no tiene facultades para emitir el catálogo;
- Éste no fue debidamente publicado;
- Solo se consultó a las autoridades administrativas y no así a las autoridades tradicionales;
- Que para recabar la información se elaboró una ficha que fue llenada sin el conocimiento ni la participación de los ciudadanos a través de su asamblea general, como máxima autoridad comunitaria y, que para garantizar la pertenencia y vínculo al pueblo y a la comunidad indígena, se deberá atender a las instituciones, autoridades y procedimientos que las propias comunidades y pueblos indígenas reconocen a sus integrantes.

Dichas alegaciones, según su apreciación, se limitaron a aspectos procedimentales en la elaboración del Catálogo que, si bien tienen su importancia, dejan fuera del análisis los agravios de fondo que plantearon inicialmente como son:

- Violación a la libre determinación, autonomía, autogobierno de las comunidades y pueblos indígenas.
- Violación al artículo primero Constitucional por parte del IMPEPAC porque no garantizó los derechos de las comunidades y pueblos indígenas establecidos la Constitución y en los convenios internacionales.

También señalan que el IMPEPAC determinó el contenido, las formas, los procedimientos y los tiempos que deberían adoptar las comunidades y pueblos indígenas para participar en el proceso de elaboración del citado catálogo y en la definición del uso que el IMPEPAC le diera a éste.



Se duelen, además, de que el Tribunal local dejó de observar la jurisprudencia 192/2007, con relación al acceso a la impartición de justicia para suplir la deficiencia de la queja y emitir una sentencia fundada y motivada para que el fallo tuviera utilidad.

2.- Falta de exhaustividad y congruencia de la sentencia,

Señalan que la resolución impugnada vulneró los principios de legalidad, certeza jurídica y exhaustividad porque la autoridad responsable debió realizar una revisión de todos los agravios.

En su opinión dejó de valorar la violación al derecho a la libre determinación, autonomía y autogobierno.

Refieren que el Tribunal local limitó su análisis, por una parte, solo al caso del Municipio de Xoxocotla absteniéndose de analizar en su integridad el catálogo en el conjunto de las ciento treinta y tres comunidades que llenaron la cédula y la enviaron al IMPEPAC, ya que la responsable determinó que era infundado el agravio al acreditarse que en el caso concreto de esa comunidad es la Asamblea General la que determinaría el vínculo y pertenencia.

Aducen que el Tribunal local dejó de analizar las consecuencias de la aplicación del Catálogo en el contexto de los tres instrumentos que el IMPEPAC ha construido para normar la emisión de la constancia de autoadscripción calificada requerida para el registro de las candidaturas indígenas en el proceso electoral en curso.

Refieren que los tres instrumentos son el propio Catálogo, el catálogo de pueblos y comunidades indígenas aprobado

mediante el acuerdo 134 y los lineamientos para el registro de candidaturas indígenas.

También señalan que las consecuencias de la aplicación conjunta de estos instrumentos serían:

- Respecto de las comunidades que podrían otorgar constancias de autoadscripción calificada se consideraría a las que se encuentran incluidas en el catálogo aprobado mediante el acuerdo 134.

Según su apreciación los artículos 13 y 14 de los Lineamientos antes citados vulneran los derechos a la autonomía y la libre determinación de las comunidades y pueblos porque decide que la constancia de autoadscripción calificada puede ser expedida por las asambleas comunitarias o por las autoridades administrativas o autoridades tradicionales reconocidas en cada comunidad.

- También señalan que el IMPEPAC decidió que no hay ninguna diferencia ni jerarquía entre estas autoridades y que cualquiera de ellas puede expedir la constancia de autoadscripción calificada, lo que vulnera el derecho de las comunidades a definir los procedimientos, criterios y requisitos que deben seguirse por las personas indígenas aunado a que se niegan a reconocer que la Asamblea General Comunitaria es la máxima autoridad de las comunidades indígenas para la toma de decisiones.

- A su parecer, el IMPEPAC se coloca por encima de las comunidades y pueblos indígenas al establecer en el artículo 14 de los lineamientos que se ponderará lo señalado por la asamblea comunitaria en aquellos casos que sea necesario. Por



ende, es dicha autoridad quien define la calidad de persona indígena de la persona candidata y no las propias comunidades.

- También consideran que se debe tomar en cuenta el criterio del SUP-RAP-56/2023 que definió que la decisión de la autoadscripción debe quedar en manos de los pueblos y comunidades y establece la importancia de evitar el fraude a la ley si existe orden de prelación de las autoridades comunitarias que tendrían la posibilidad de emitir la constancia de autoadscripción.

- Apuntan que en el lineamiento 13 para el registro de candidaturas indígenas se expresa que el Instituto local tomará como referencia el catálogo para otorgar la constancia de autoadscripción, por lo que se colocaría por encima de las decisiones que puedan determinar las propias comunidades, mediante su autoridad máxima que es la Asamblea General.

Respecto del Catálogo, aducen que, de las ciento treinta y tres comunidades en el estado de Morelos, cincuenta y seis reportaron que la asamblea general emitirá las constancias de autoadscripción calificada; otras cincuenta señalaron que será alguna autoridad, entre varias, la que expedirá la constancia; veinte no consideraron quién las emitirá y otras siete no contestaron la pregunta respectiva.

En concepto de la parte actora, el 93 % (noventa y tres por ciento) de las ciento treinta y tres comunidades han señalado que las decisiones se toman en la Asamblea General y solo el 6% (seis por ciento) manifestaron que las decisiones se toman por otras autoridades; información que concuerda con la que se obtuvo de la consulta indígena del INE y también con la realizada por el propio IMPEPAC en dos mil veintitrés. Sin embargo, casi

el 83.3% (ochenta y tres punto tres por ciento) de las cédulas fueron contestadas por la o el ayudante municipal y únicamente en veintidós comunidades se llevó a cabo la asamblea comunitaria para conocer y responder la cédula enviada por el IMPEPAC.

En otros casos, la parte actora observó que hay comunidades que si bien manifiestan que la Asamblea General Comunitaria es la autoridad que toma las decisiones, las constancias las emitirá otra autoridad o bien, no saben quién las emitirá.

En atención a lo planteado, aducen que el Catálogo impugnado primigeniamente, así como los Lineamientos para el Registro de Candidaturas indígenas no solo no garantiza los derechos de la población indígena a ser votada y a tener una representación efectiva en el Congreso y Ayuntamientos, sino que violentan el derecho de las comunidades y pueblos originarios a la libre determinación, por lo que solicitan que se revoque la sentencia emitida por el Tribunal responsable y en plenitud de jurisdicción dejen sin efectos el catálogo.

3.- Falta de consulta previa sobre el catálogo de sistemas normativos de comunidades y pueblos.

Con respecto al presente agravio, la parte actora solicita que se estudie este planteamiento, conforme con el voto particular emitido por la Magistrada Presidenta del Tribunal local, en el sentido de que asistía la razón a los actores porque la presunta falta de consulta podría afectar los derechos de la parte actora.



B. Pretensión y controversia.

Quienes constituyen la parte actora se ostentan como personas indígenas nahuas pertenecientes a la comunidad indígena de Xoxocotla, Morelos.

Su pretensión es que se revoque la sentencia reclamada y en consecuencia se deje sin efectos el catálogo aprobado mediante el acuerdo 439, a fin de que se determine la elaboración de uno nuevo en el que se tome en cuenta la autodeterminación de cada comunidad.

C. Tipo de controversia.

Como se refirió en apartados anteriores, la presente controversia surge a raíz de la aprobación del catálogo impugnado en la primera instancia, debido a que la parte actora adujo que no fueron convocados y consultados los pueblos y comunidades indígenas del estado de Morelos, aunado a que fue indebido que una persona de la presidencia municipal realizara el llenado de una ficha donde se recabarían los datos de las autoridades que tendrían que proporcionar información relacionada con la autoadscripción calificada y, que por lo tanto, los datos de la comunidad de Xoxocotla a la que pertenecen, debía de haberse obtenido, mediante la convocatoria a una asamblea general, que es la máxima autoridad en dicha comunidad y por lo tanto, la autoridad idónea a fin brindar la información correspondiente.

En ese sentido, es posible advertir que la controversia es de índole extracomunitario, en atención a que se atribuye al IMPEPAC, el haber construido un catálogo, a partir de la aprobación del acuerdo 439, sin la supuesta participación de los pueblos y comunidades del estado de Morelos; por lo tanto, el conflicto se genera, por la actuación de dicha autoridad administrativa electoral, la que, en opinión de en opinión de las

y los justiciables y las justiciables vulnera sus derechos de autodeterminación, por no ser llamados ni llamadas inicialmente para su elaboración y sobre todo por omitir convocar a las autoridades de cada comunidad para el llenado de las cédulas, en donde se iba a incorporar la información correspondiente.

Asimismo, el análisis de los planteamientos se realizará bajo una perspectiva intercultural y, por ende, con suplencia en la expresión de los agravios.

SÉPTIMA. Contexto local

En principio y para la debida comprensión del asunto, es importante destacar que los planteamientos que se hicieron valer en la instancia local, se circunscribieron a señalar que:

- a) El IMPEPAC convocó a las autoridades administrativas a participar en la elaboración del Catálogo con la intención de crear un referente para normar el proceso electoral, para recabar información de dichos sistemas normativos, sin la participación de la población indígena en dicha elaboración y que tampoco se realizó un proceso de consulta o algún acto de ratificación por parte de las comunidades y pueblos indígenas del estado de Morelos, lo que violenta el artículo 1 y 2 de la Constitución Federal.
- b) Que el citado Catálogo no se publicó completo en el periódico oficial.
- c) Que se violenta el derecho a la libre determinación, a la autonomía y autogobierno de las comunidades y pueblos indígenas, al elaborarse un catálogo sobre los sistemas normativos indígenas, a partir del llenado de una ficha por parte de la autoridad administrativa de las comunidades y sin el conocimiento y participación de la población



indígena a través de su Asamblea General Comunitaria que es su máxima autoridad.

- d) Que el IMPEPAC no tiene atribuciones para determinar o reconocer qué comunidades y pueblos son indígenas, por lo que se violenta lo dispuesto en el artículo 2 de la Constitución.

OCTAVA. Estudio de fondo.

Metodología

El análisis de los agravios se analizará de manera conjunta, en forma temática, en atención a que los justiciables y las justiciables se duelen de la falta de exhaustividad y congruencia de la sentencia impugnada, que se omitió aplicar la suplencia en la deficiencia de la queja, así como juzgar con perspectiva intercultural; cuestiones que se encuentran vinculadas con la omisión del debido análisis que hace valer la parte actora, respecto de la vulneración al principio de autodeterminación, en la emisión del catálogo que fue confirmado por el Tribunal responsable¹³.

Atendiendo al planteamiento metodológico expuesto, se analizarán los agravios hechos valer por la parte accionante.

Temática relacionada con la falta de exhaustividad y congruencia de la sentencia, así como la falta de consulta

La parte actora afirma que la responsable deja fuera de análisis los agravios de fondo que planteó en su demanda, relacionados con la violación a la libre determinación, autonomía, autogobierno de las comunidades y pueblos indígenas, en atención que soslayó que el IMPEPAC determinó el contenido,

¹³ Jurisprudencia 4/2000, de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro: **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**, Consultable en: Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001 (dos mil uno), páginas 5 y 6.

las formas, los procedimientos y los tiempos que deberán adoptar las comunidades y pueblos indígenas para participar en el proceso de elaboración del citado catálogo.

A su parecer, el Tribunal local solo se pronuncia sobre aspectos procedimentales que tienen que ver con las facultades del IMPEPAC para emitir el Catálogo impugnado en la instancia local, sobre la publicación de diversos acuerdos y que se consultó a diversas autoridades administrativas, así como a aspectos relacionados con el llenado de los formatos que alimentarían la construcción del catálogo citado.

Al respecto, se estima que el Tribunal local, sí realizó el análisis de sus agravios, sin embargo, para arribar a la conclusión de que sí se habían consultado a las comunidades indígenas y a las autoridades tradicionales construyó su estudio, a partir de los acuerdos iniciales que realizó el IMPEPAC para la elaboración del catálogo impugnado en esa instancia.

En ese sentido, se advierte que el Tribunal responsable estudió en primer término que, mediante acuerdo IMPEPAC/CEE/160/2023, publicado el dos de agosto de dos mil veintitrés, se aprobó un plan de trabajo que serviría de base para llevar a cabo los trabajos para poder convocar a las autoridades tradicionales, así como el método para recabar la información de cada una de las comunidades que conforman el estado de Morelos.

Señaló que el objetivo de la conformación del catálogo se hizo con la finalidad de que el IMPEPAC estuviera en condiciones de dar cumplimiento a las obligaciones que le son impuestas por el Código Electoral, respecto a que tanto los Consejos Distritales y Municipales deben revisar la procedencia de las candidaturas y



en específico que el artículo 179 bis, relacionado con candidaturas indígenas en cuanto a la acreditación de la autoadscripción calificada.

También refirió que el Instituto Local, al aprobar el plan de trabajo para la conformación del catálogo, esclareció su objeto al mencionar que éste surgió para garantizar el acceso de las personas indígenas a los cargos de elección en el estado durante el proceso electoral ordinario local dos mil veintitrés-dos mil veinticuatro, para contar con los elementos que le permitieran a esa autoridad administrativa local establecer la plena validez de las documentales que en su caso se presenten, a la par de garantizar el derecho de las comunidades indígenas del estado a aplicar sus propios sistemas normativos internos y forma de toma de decisiones.

Una vez que precisó el objeto de la convocatoria, **determinó que sí se contempló la participación** de las comunidades indígenas de Morelos contempladas en el Catálogo aprobado por el Consejo Estatal Electoral del IMPEPAC mediante acuerdo IMPEPAC/CEE/134/2021.

Por lo que, una vez que definió que, desde la emisión del acuerdo 160, publicado el dos de agosto de dos mil veintitrés, quedó establecido la forma de conformar el catálogo impugnado en la instancia local, así como la forma de participación de los pueblos y comunidades indígenas, por ende, la parte actora estuvo en aptitud de oponerse a su elaboración y al no haberlo hecho consintió ese proceso.

Al respecto, esta Sala Regional considera que, contrario a lo señalado por la parte actora en cuanto a que el Tribunal local analizó *aspectos procedimentales* –refiriéndose al proceso que

se siguió para la aprobación del catálogo impugnado ante la instancia local— se advierte que ese estudio lo llevó a cabo para evidenciar que fue producto de una serie de actuaciones que tuvieron como propósito construir dicho catálogo con la participación de las comunidades indígenas, ya que incluso fueron éstas las que debieron de haber llevado a cabo el llenado de sus formatos donde se vació la información de sus sistemas normativos.

En este sentido, se advierte que sí hubo una participación activa de los pueblos y comunidades del estado de Morelos, a partir de la convocatoria publicada desde el mes de agosto del año pasado, razón por la cual es inexacto que se haya omitido tomarlos en cuenta, como erróneamente lo hace valer la parte actora.

Es importante considerar que el Tribunal local, al estudiar la referida difusión y publicación, tomó en consideración no sólo la circunstancia de que la emisión del acuerdo 160 y la convocatoria fueron publicados en el periódico oficial, "Tierra y Libertad" de fecha dos de agosto, concretamente en el ejemplar 6215; sino que además se buscó fortalecer a través de medios digitales tanto en su sitio web como en redes sociales oficiales¹⁴, aspecto que denota que se buscó dar mayor eficiencia y alcance a esa difusión.

Inclusive, como se aprecia de las bases contenidas en la convocatoria, se hace una invitación a participar a las comunidades indígenas reconocidas en el estado de Morelos, a través de sus autoridades representativas, e incluso a aquéllas que no están contempladas en el catálogo, a petición expresa de las mismas.

¹⁴ <https://impepac.mx/wp-content/uploads/2023/convocatoriaSNI.pdf>.

Vínculo referido en la sentencia visible a foja 56 del cuaderno accesorio 1.



Desde la propia convocatoria se precisa que podían participar las Comunidades indígenas de Morelos contempladas en el Catálogo aprobado por el Consejo Estatal Electoral del IMPEPAC mediante acuerdo IMPEPAC/CEE/134/2021 de fecha 6 seis de marzo de 2021 dos mil veintiuno, considerando las precisiones realizadas mediante el acuerdo IMPEPAC/CEE/65/2023 de fecha 29 veintinueve de marzo de 2023 dos mil veintitrés, mediante el cual se presenta a las comunidades indígenas que participan en la consulta sobre la idoneidad de las acciones afirmativas implementadas por el IMPEPAC en el proceso electoral local 2020-2021, de conformidad a lo ordenado por la sentencia emitida por la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en autos del Expediente SCM-JDC-21/2022¹⁵, y se aprueba la publicación de la misma. Como se observa a continuación:

Cabe precisar que en la convocatoria se dispone la participación de todos los pueblos y comunidades indígenas del estado de Morelos y, el punto 238 se contempla expresamente la participación de todo el municipio de Xoxocotla.

Asimismo, es importante poner de relieve que desde la propia convocatoria se define que pueden acudir otras comunidades a través de sus autoridades representativas, e incluso a aquellas que no están contempladas en el catálogo, porque es un instrumento objeto de actualización, aunado a que por esa misma razón total libertad de aportar la información que consideraron pertinente para su conformación.

¹⁵ Sentencia aprobada por mayoría de votos en fecha catorce de julio de dos mil veintidós, con el voto en contra del magistrado José Luis Ceballos Daza, quien emitió voto particular.

En ese sentido, es posible establecer que desde la aprobación del Plan de Trabajo y la Convocatoria para la conformación del catálogo, todas las comunidades indígenas reconocidas e incluso las que no, podían presentarse y participar activamente en la elaboración del catálogo, por ende, no se puede alegar desconocimiento.

Cabe precisar que, desde la propia emisión del acuerdo y la convocatoria, se precisó adicional al plan de trabajo, la metodología para recabar la información correspondiente a cada pueblo o comunidad indígena, en la que se precisó la forma de participación tanto de las autoridades administrativas, como las de cada comunidad; así como la forma de difundir estas actividades.

En ese sentido, la parte actora, de no estar conforme con la forma en la que se contemplaba la participación de las comunidades indígenas, una vez que conoció de la publicación correspondiente, estuvo en posibilidad y debió manifestar su inconformidad con ésta si consideraba que se podía generar alguna circunstancia contraria a sus derechos.

Cabe precisar que, conforme con una perspectiva intercultural es importante tomar en cuenta que **la parte actora ha tenido a su alcance las publicaciones de los acuerdos que ha emitido el IMPEPAC, puesto que han señalado en sus escritos impugnativos el nombre del periódico oficial, fechas y contenido**; de ahí que no sea dable que afirmen, hasta este momento la necesidad de una consulta previa para la elaboración del catálogo y la propia participación que tuvo la comunidad para su conformación que fue impugnado en la instancia local.



Ahora bien, no pasa desapercibido que el Tribunal Local, si bien deja claro que sí se consultó y hubo participación de las comunidades, respecto del llenado de los formatos, porque fueron éstas las que entregaron la información para la conformación del catálogo impugnado ante la instancia local, omite realizar un pronunciamiento acerca del planteamiento inicial de la parte actora, en relación a que no se les consultó, en términos de lo dispuesto en los artículos 1 y 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tan es así que en la demanda que ahora nos ocupa solicitan se retomen los argumentos vertidos por la Magistrada Presidenta de ese Tribunal en su voto particular en el que a su juicio sí debió haber habido una consulta previa.

En ese sentido, que el Tribunal local debió analizar y pronunciarse respecto de si en atención al carácter y naturaleza del acuerdo 439 por el que se aprobó el catálogo, requería una consulta previa o no y no sólo limitarse a precisar que hubo una participación activa de los pueblos y comunidades indígenas en su conformación.

Ahora bien, se estima que esa omisión en el caso no resulta suficiente para revocar la resolución reclamada, ya que, como se ha precisado con antelación, la propia resolución analiza cuál fue el procedimiento de construcción del acuerdo 439, así como la participación de las comunidades que plasmaron e hicieron el llenado correspondiente de sus datos para conformarlo, tan es así, que solo fue controvertido, en lo que toca al municipio de Xoxocotla, Morelos.

Ahora bien, ante esa falta de pronunciamiento, esta Sala Regional advierte que es necesario dejar en claro que el acuerdo 439 por el que se aprobó el catálogo, tal y como fue señalado

por el Tribunal local tiene por objeto saber qué órgano u autoridad en cada comunidad indígena otorgará las constancias de autoadscripción calificada, en aras de contar con mecanismos confiables para revisar, en su oportunidad, en el acto de registro de candidatos, que en efecto se trate de personas indígenas o pertenecientes a comunidades de esa índole.

En ese tenor, se advierte que el acuerdo 439, es un acuerdo que tiene por objeto compilar una serie de datos de las comunidades y pueblos indígenas de Morelos que será una herramienta para la autoridad electoral local para que en el proceso de registro de candidaturas pueda verificar si las constancias de autoadscripción fueron expedidas por los órganos competentes.

Así se concibió desde la emisión del acuerdo 160, donde se estableció que resultaba necesario recopilar la información de las comunidades indígenas del estado, en cuanto a sus sistemas normativos y tomas de decisiones; incluso se enfatiza en su considerando XXVIII¹⁶:

*“XXVIII. Finalmente, resulta necesaria **una herramienta** que permita recolectar los datos relativos a los requisitos y formalidades con las cuales se toman decisiones en los pueblos y comunidades indígenas de Morelos, lo que será tomado en cuenta por este Instituto Electoral Local, para llevar a cabo las acciones encaminadas al desarrollo de las actividades electorales, tanto de participación ciudadana, a fin de dar certeza y facilitar el análisis de las actuaciones de este Organismo Público Local Electoral o en su caso, de cuestiones y controversias jurisdiccionales.”*

Por su parte, en el informe final de conclusión de actividades de la Comisión Ejecutiva Temporal de asuntos indígenas, en la que da cuenta de todo el trabajo realizado a fin de garantizar el acceso de las personas indígenas a los cargos de elección

¹⁶ Visible en la foja 714 del cuaderno accesorio 2.



popular durante el proceso electoral 2020-2021, que derivó en el proceso de consulta a las comunidades indígenas como consecuencia de las sentencias emitidas por esta Sala en los juicios SMC-JDC-403/2018 y SCM-JDC-088/2020 se detallan las conclusiones y la necesidad de establecer mecanismos para verificar la información que presenten las candidaturas para este proceso electoral. Así, por ejemplo, en la parte final de ese informe se expresa:

“Toda vez que el IMPEPAC deberá garantizar el acceso de personas indígenas a los cargos de elección en el estado durante el proceso electoral ordinario local 2023-2024, para lo cual deberá en todo caso, revisar los diferentes requisitos de las candidaturas que presenten su solicitud de registro, entre los cuales se encuentra para el caso de las candidaturas indígenas, el de cumplir con la autoadscripción calificada, es de suma importancia contar con los elementos que permitan establecer la plena validez de las documentales que en su caso se presenten, a la par de garantizar el derecho de las comunidades indígenas del estado a aplicar sus propios sistemas normativos internos y toma de decisiones.

...

Por tal motivo, el IMPEPAC se propone mediante este programa de trabajo recopilar la información de las comunidades indígenas del estado respecto de sus sistemas normativos y tomas de decisiones, por lo cual se invita a dichas comunidades a través de sus autoridades representativa a que proporcionen la información que permita identificar claramente dichos sistemas y formas de tomas de decisión.”¹⁷

Acorde a lo anterior, aun, cuando el catálogo es una herramienta que servirá de apoyo para la verificación de las constancias de autoadscripción calificada, en realidad, se tomaron las previsiones desde la propia aprobación del plan de trabajo y la convocatoria para la conformación del catálogo aprobado mediante acuerdo 439 para que se contara con la participación de los pueblos y comunidades indígenas.

Aunado a ello, es importante destacar que los actores y las actoras desconocen que la participación que se contempló

¹⁷ Visible en la foja 262 del cuaderno accesorio 2.

desde la convocatoria y los actos subsecuentes que se realizaron para construir el catálogo generó las condiciones para que los pueblos y comunidades indígenas, proporcionaran la información necesaria para reiterar cuáles eran sus autoridades y a través de qué mecanismo expedirían las constancias de autoadscripción.

En ese sentido, el hecho de pedirles incluso de manera personalizada a cada comunidad que remitieran la información, es un elemento que puede generar la convicción suficiente para estimar que tuvieron participación en la conformación del catálogo.

Acorde a lo anterior, al haberse otorgado participación activa de los pueblos y comunidades indígenas en el procesamiento y conformación del catálogo cuestionado, se evidencia que en la especie sí se dieron elementos suficientes para colmar la necesidad de conocer su postura y opinión en la construcción del plan de trabajo y la convocatoria, puesto que se realizaron las actuaciones necesarias para recabar su voluntad y dotarles de participación.

Máxime que es un hecho público y notorio que en el estado de Morelos se transitó en los últimos años por una cadena impugnativa, en la que se llevaron a cabo consultas a fin de garantizar la inclusión de los pueblos y comunidades indígenas de la entidad, justamente para ejercer sus derechos político electorales, y materializar las acciones afirmativas; cuestión que puede verificarse en el último cumplimiento de sentencia del expediente SCM-JDC-21/2022 de primero de agosto del año dos mil veintitrés, así como en el informe final de conclusión de



actividades de la Comisión Ejecutiva Temporal de asuntos indígenas¹⁸.

Dentro de las actuaciones realizadas en el marco de los trabajos de los ejercicios de consulta, y de las cadenas impugnativas previas, se aprobó el Catálogo aprobado por el Consejo Estatal Electoral del IMPEPAC mediante acuerdo IMPEPAC/CEE/134/2021, que ya contenía el compilado de comunidades y pueblos indígenas que se tomó como base para la elaboración del catálogo ahora impugnado en la instancia local y confirmado por el Tribunal local; por lo tanto, ya deriva de un ejercicio en el cual se tomó en cuenta a la población indígena de la entidad, tan es así que, en la construcción de este nuevo catálogo, se remitieron a esas comunidades, los formatos necesarios para su llenado, de tal suerte que no puede alegarse desconocimiento.

En ese sentido, se advierte que, tal y como se señaló en la sentencia impugnada, el plan de trabajo, la convocatoria, así como los formatos que se aprobaron mediante el acuerdo 160 generaron certeza en la población a la que se dirigió, respecto de los trabajos para la elaboración del catálogo, el cual es definitivo y firme.

Asimismo, se reitera que en todo momento, se convocó a los interesados y las interesadas a participar, mediante el llenado de los formatos, en los cuales se vació la información de cada comunidad y pueblo, ya que éstos se dirigieron a cada uno de los municipios para ser llenados por la propia ciudadanía.

Ahora bien, con relación a los planteamientos de la parte actora relativos a la falta de exhaustividad y congruencia de la

¹⁸ Visible a foja 148 del cuaderno accesorio 2.

sentencia del Tribunal local, se consideran inoperantes por novedosos, al no haberse planteado ante la instancia local.

Dichos argumentos son los relacionados a que la responsable:

- ✓ Limita su análisis, por una parte, sólo al caso del Municipio de Xoxocotla absteniéndose de analizar en su integridad el catálogo de sistemas normativos en el conjunto de las 133 ciento treinta y tres comunidades que llenaron la cédula informativa y la enviaron al IMPEPAC.
- ✓ No se analiza las consecuencias de la aplicación del Catálogo impugnado en la instancia local, en el contexto de los tres instrumentos que el IMPEPAC ha construido para normar la emisión de la constancia de autoadscripción calificada requerida para el registro de las candidaturas indígenas en el proceso electoral en curso, que son el propio catálogo de sistemas normativos indígenas, el catálogo de pueblos y comunidades indígenas aprobado mediante acuerdo IMPEPAC/CEE/134/2021 y los lineamientos para el registro de candidaturas indígenas.
- ✓ Que en lo referente a los artículos 13 y 14 de los lineamientos antes mencionados, el IMPEPAC se coloca por encima de las comunidades y pueblos indígenas; así como que no hay ninguna jerarquía entre las autoridades.
- ✓ Que se debe tomar en cuenta el criterio del SUP-RAP-56-2023.
- ✓ Que únicamente en algunas comunidades se llevó a cabo la asamblea comunitaria para conocer y responder la cédula enviada por el IMPEPAC.

Como se precisó en el apartado del contexto local, en la demanda primigenia, la parte actora únicamente se dolió de la



falta de publicación del catálogo y de que no fue tomada en cuenta, ni se había realizado ninguna consulta.

En ese aspecto, el Tribunal local no estuvo en aptitud de pronunciarse, ni estudiar los planteamientos que ahora se pretenden introducir.

No obstante, se estima relevante dejar en claro, que el hecho de que la responsable haya acotado el estudio del caso al Municipio de Xoxocotla, fue apegado a derecho, puesto que, además de que no se precisó, ni especificó, ante esa instancia, para qué comunidades eran para las que la parte actora consideraba que se debían de modificar, en cuanto a los datos incorporados en el catálogo, ni tampoco aducen por qué concepto esta situación les causaba agravio, lo cierto es que los y las justiciables en esta instancia, fueron las únicas personas que impugnaron el catálogo y la sentencia del Tribunal local. Máxime que, como se ha mencionado, la convocatoria para la participación en la elaboración del catálogo mencionado fue debidamente publicada y reforzada además con los elementos de difusión que devinieron conducentes.

Por ende, dicho tribunal no podía de oficio analizar el catálogo impugnado ante la instancia local en su integridad, sin motivo de agravio, tomando en cuenta el cúmulo de comunidades y pueblos que lo conforman y que participaron en su elaboración, aunado a que cada uno de los pueblos y comunidades tienen sus propias autoridades, sistemas normativos internos y cosmovisión regional.

Asimismo, el estudio de la responsable debía ceñirse únicamente al caso del municipio antes mencionado, debido a que justamente, cada una de las comunidades indígenas tiene

su propio sistema normativo interno y autoridades y revisar los Lineamientos respecto de estas hubiera sido opuesto al principio de mínima intervención de las autoridades del Estado en los pueblos y comunidades indígenas que tienen agencia propia.

También debe señalarse que es correcto el actuar de la responsable, de acotarse al caso de la comunidad de las y los actores, porque únicamente señalaron que quien llenó el formato en Xoxocotla, Morelos fue una persona distinta a la Asamblea General, por ende, solo fue motivo de agravio, en cuanto a vicios de llenado, en consecuencia, no hay base legal sobre la cual se constriña al Tribunal local a revisar de oficio si en las demás comunidades hubo alguna ilegalidad o error en el llenado de los formatos correspondientes, máxime que al ser comunidades diversas, no necesariamente tienen los mismos usos y costumbres o sistema normativo interno que Xoxocotla.

Ahora bien, devienen inoperantes los argumentos de que la responsable no analizó la consecuencia de la emisión del catálogo impugnado en primera instancia, con relación al catálogo anterior, así como a los lineamientos para el registro de candidatos y personas candidatas, toda vez que la parte actora, al formular este planteamiento, vuelve a introducir aspectos que no fueron expuestos en su demanda inicial, aunado que los citados lineamientos no fueron objeto de impugnación en la instancia local, por lo que resulta improcedente el análisis de los artículos 13 y 14, a pesar de pretender vincularlo con el catálogo objeto de análisis en la sentencia impugnada.

En este aspecto, también **deviene inoperante** la argumentación de la parte actora, en cuanto a que, derivado de la aplicación de los lineamientos, el IMPEPAC prevalecerá sobre los pueblos y comunidades indígenas; así como lo que precisa en relación a



la jerarquía entre autoridades que pueden entregar las constancias de autoadscripción calificada, pues como se dijo anteriormente, son aspectos que no se plantearon ante la autoridad local y por ende, sobre los cuales no se emitió razonamiento por parte del Tribunal responsable que diera lugar al análisis por parte de esta Sala Regional.

Omisión de juzgar con perspectiva intercultural

Finalmente, se destaca que **resulta infundado** el planteamiento de la parte actora, en relación a que el Tribunal local omitió suplir la deficiencia de la queja y juzgar con perspectiva intercultural, porque con independencia de que en la sentencia reclamada se expresa que el análisis de fondo lo realiza con esa perspectiva,¹⁹ se aprecia que justamente a la luz de ese mandato, consideró que lo conducente resultaba ser modificar el acuerdo del IMPEPAC, para efecto de que se llenara y complementara la información de los datos y autoridades de la comunidad donde reside la parte actora.

Así las cosas, con independencia del análisis que se ha hecho en la integralidad de esta sentencia, se advierte que derivado del cumplimiento de la sentencia que se impugna, el IMPEPAC emitió un nuevo catálogo en el que incorpora en el apartado de Xoxocotla, el criterio de Sala Superior en el expediente SUP-REC-279/2022 que determina, que el máximo órgano de decisión es la Asamblea General comunitaria para efectos de suscribir las constancias de autoadscripción calificada.

En ese sentido, en el catálogo emitido en cumplimiento, se deja claro que en esa comunidad es la Asamblea General la que

¹⁹ Visible en la sentencia reclamada, a fojas 10 a 16 y 26 de ese instrumento y en la hoja 58 del cuaderno accesorio 1 del expediente en que se actúa.

deberá tomar las decisiones como máxima autoridad tradicional y que será a través de un acta de asamblea el medio para expedirlas, por lo que, se encuentran garantizados los derechos de participación de la parte actora, como se aprecia a continuación:

IV. Forma en que toman decisiones y acuerdos en las comunidades

En la comunidad, **la Asamblea General toma las decisiones al ser esta la Máxima autoridad tradicional**⁴.

...

V. Autoadscripción calificada.

Durante el proceso electoral local 2020-2021, la comunidad no emitió constancia de autoadscripción calificada a favor de alguna persona aspirante a un cargo de elección.

Por otra parte, para el actual proceso electoral local, si ha considerado cuál será su forma de expedir las constancias de autoadscripción calificada en caso de que sean solicitadas por alguna persona aspirante a una candidatura para el proceso electoral local 2023-2024, lo cual se hará de la siguiente forma: acta de asamblea.

Acorde a lo anterior, lejos de que se advierta que se haya dejado de lado a la parte actora, o que se corra el riesgo de que no se tomen en cuenta, se advierte que el catálogo impugnado ante la instancia local, en efecto, reviste las características esenciales y suficientes para generar certeza sobre el órgano y el medio que expedirá las constancias de autoadscripción calificada.

Acorde a lo anterior, lo procedente **es confirmar** la sentencia impugnada.

Por lo expuesto, fundado y motivado, esta Sala Regional

RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma** la resolución impugnada.



Notifíquese; por **correo electrónico** a la parte promovente y al Tribunal local; y, **por estrados** a las demás personas interesadas, así como por **correo electrónico** a quien pretendió acudir como parte tercera interesada.

Devuélvase las constancias correspondientes; y, en su oportunidad, archívense el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, la magistrada y los magistrados, con la precisión de que el magistrado José Luis Ceballos Daza emite voto razonado respecto de la procedencia de la parte tercera interesada, en el entendido que Luis Enrique Rivero Carrera actúa como magistrado en funciones, ante la secretaria general de acuerdos, quien autoriza y da fe.

VOTO RAZONADO QUE FORMULA EL MAGISTRADO JOSÉ LUIS CEBALLOS DAZA CON FUNDAMENTO EN LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 48 DEL REGLAMENTO INTERNO DE ESTE TRIBUNAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA RESOLUCIÓN DICTADA EN EL JUICIO DE LA CIUDADANÍA SCM-JDC-107/2024

Respetuosamente, me aparto de la postura de mis pares respecto a la decisión de declarar improcedente el escrito de tercero interesado presentado por Miguel Escobar Trejo, al considerar que no se presentó de manera oportuna, dentro del plazo de setenta y dos horas que señala la Ley de Medios.

El ciudadano que pretende comparecer como tercero interesado se autoadscribe como indígena, con el carácter de ayudante municipal de la comunidad indígena Abelardo Rodríguez, Ciudad Ayala, Morelos, señalando tener un interés opuesto al de

las personas actoras del juicio de la ciudadanía SCM-JDC-107/2024.

En la sentencia la mayoría de este Pleno estima que el escrito se presentó de manera extemporánea al haberse recibido **cincuenta y dos minutos** después del plazo, conforme a lo siguiente:

Plazo de publicación	Presentación del escrito	
	Fecha	Hora
De las trece horas del veintiséis de febrero de la anualidad en curso a la misma hora del veintinueve siguiente.	Veintinueve de febrero de la anualidad que transcurre.	Trece horas con cincuenta y dos minutos.

En la misma se destaca que el ciudadano Miguel Escobar Trejo que no pudo cumplir con el plazo, ya que pertenece a una comunidad indígena alejada de Cuernavaca –donde está la sede del Tribunal local–, por lo que le resultó complejo coordinarse para poder presentar en tiempo el escrito de tercero; a partir de ello, solicita que se flexibilice el plazo, conforme a la jurisprudencia que ha emitido este Tribunal Electoral; petición que fue desestimada en la sentencia.

Al respecto, considero importante partir de que nuestra Constitución en su artículo 1º establece que las normas vinculadas a los derechos humanos deben interpretarse favoreciendo a las personas **con la protección más amplia**.

En ese sentido, el referido precepto constitucional también ha impuesto el deber a las autoridades mexicanas de promover, respetar, proteger y garantizar dichos derechos humanos, así como también, ha establecido la prohibición de todo tipo de discriminación en nuestro país.



Ahora bien, este Tribunal Electoral ha considerado que debe existir una flexibilización al derecho de acceso a la justicia de las comunidades indígenas, el cual, se refleja en la Jurisprudencia 7/2014, de rubro **COMUNIDADES INDÍGENAS. INTERPOSICIÓN OPORTUNA DEL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN CONFORME AL CRITERIO DE PROGRESIVIDAD.**²⁰

Es importante reiterar que, dicho criterio jurisprudencial emanó, precisamente, de considerar que de algún modo, resultaba desproporcional el plazo de tres días que exige la Ley de Medios en el recurso de reconsideración, pues el mismo limitaba a las comunidades indígenas en su derecho de acceso efectivo a la tutela judicial, por lo que el plazo de interposición debía interpretarse **en la forma más favorable para las comunidades.**

Al respecto, el texto de la jurisprudencia expresamente señala, en lo que nos ocupa, lo siguiente:

“Si bien es cierto que el término para interponer el recurso de reconsideración es de tres días, **tratándose de comunidades indígenas y sus integrantes, deben tomarse en consideración determinadas particularidades, obstáculos técnicos y circunstancias geográficas, sociales y culturales,** que tradicionalmente han generado en la población indígena una situación de discriminación jurídica, como son, la distancia y los medios de comunicación de **la población donde se ubica el domicilio del actor, en relación con el lugar donde se encuentra el domicilio de la autoridad** ante la que se interpone el recurso.”

²⁰ Disponible en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 14, 2014, páginas 15, 16 y 17.

En el mismo sentido, estimo aplicable lo dispuesto por la Jurisprudencia 28/2011, de rubro: **COMUNIDADES INDÍGENAS. LAS NORMAS PROCESALES DEBEN INTERPRETARSE DE LA FORMA QUE LES RESULTE MÁS FAVORABLE.**

De ambos criterios es posible desprender que, este Tribunal Electoral, a través de su jurisprudencia ha reconocido las circunstancias de desventaja y desigualdad en que históricamente se han encontrado las comunidades indígenas; entre otros aspectos, las circunstancias geográficas, marginación y dificultades para acceder al sistema de justicia en diversos sentidos.

Por tanto, desde mi perspectiva, resultan suficiente los argumentos que plantea el ciudadano Miguel Escobar Trejo para explicar que no pudo cumplir puntualmente con el plazo.

Adicionalmente, si atendemos a que la notificación por la que tuvo conocimiento de la interposición del medio de impugnación fue realizada por estrados físicos del Tribunal Local, en términos de la legislación; es posible concluir que, una demora de cincuenta y dos minutos, en realidad, representa un plazo que no puede estimarse excesivo y dentro de un parámetro de racionalidad atendiendo a las circunstancias de desigualdad y discriminación que se ha reconocido para personas y comunidades indígenas.

Debe destacarse también que en el caso de asuntos que involucren a comunidades indígenas, al comparecer tercerías interesadas, es aplicable lo dispuesto en la **jurisprudencia 22/2018**, de rubro: **COMUNIDADES INDÍGENAS. CUANDO COMPARECEN COMO TERCEROS INTERESADOS, LAS**



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JDC-107/2024

AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN RESPONDER EXHAUSTIVAMENTE A SUS PLANTEAMIENTOS²¹, emitida por el Tribunal Electoral.

Al respecto, dicho criterio establece que en los juicios que involucren el derecho de personas y pueblos indígenas no se puede limitar el acceso a la justicia a partir de la calidad con la que comparezcan, por tanto, debe maximizarse su participación efectiva, con independencia de si son actores(as), demandados(as) o terceros(as) con interés.

Así, impone a las y los juzgadores el deber de analizar sus planteamientos cuando presenten escritos de personas terceras interesadas y darles una respuesta exhaustiva.

De ahí que la comparecencia de personas terceras interesadas tenga un mayor impacto cuando se dirimen controversias que impactarán sobre las comunidades y pueblos indígenas.

Por lo que, respetuosamente, no comparto la determinación de que dicha persona haya tenido que haber expuesto circunstancias especiales para poder justificar la admisión de su escrito; puesto que, el mismo pertenece a un grupo en situación de vulnerabilidad, al cual la Constitución y nuestra jurisprudencia nos obliga, como autoridad, **a otorgar una protección amplia en sus derechos**, en este caso, el acceso a la justicia por medio de la presentación de un escrito contra una demanda con la que tiene un interés incompatible.

Estas son las razones de mi voto.

²¹ Consultable en: <<http://sief.te.gob.mx/iuse/default.aspx>>. Pendiente de publicación en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral del Tribunal Electoral.

**MAGISTRADO
JOSÉ LUIS CEBALLOS DAZA**

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 electoral; así como el numeral cuatro del Acuerdo General 2/2023 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que regula las sesiones de las salas del tribunal y el uso de herramientas digitales.