



**JUICIOS PARA LA PROTECCIÓN DE
LOS DERECHOS POLÍTICO-
ELECTORALES DEL CIUDADANO
(A)**

EXPEDIENTES: SCM-JDC-115/2022
Y ACUMULADOS

PARTE ACTORA: RAÚL LEAL
MONTES Y OTRAS PERSONAS

AUTORIDADES RESPONSABLES:
TRIBUNAL ELECTORAL DEL
ESTADO DE MORELOS Y OTRA

**PERSONAS TERCERAS
INTERESADAS:** ABRAHAM
SALAZAR ÁNGEL Y OTRAS
PERSONAS

MAGISTRADO EN FUNCIONES:
LUIS ENRIQUE RIVERO CARRERA

SECRETARIOS:
MÓNICA CALLES MIRAMONTES Y
NOE ESQUIVEL CALZADA

Ciudad de México, a cuatro de junio de dos mil veintidós¹.

La Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sesión pública de esta fecha, resuelve **revocar** la sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Morelos en el expediente TEEM/JDC/16/2022-3 y su acumulado, y declarar que es válida la elección de la presidencia municipal de Xoxocotla, realizada mediante asamblea de veinte de marzo de este año en la que se designó a **Raúl Leal Montes** para ocupar dicho cargo, conforme lo siguiente:

¹ En adelante, las fechas citadas deberán entenderse como referidas al 2022 (dos mil veintidós), salvo otra mención expresa.

ÍNDICE

G L O S A R I O	3
S Í N T E S I S D E L A S E N T E N C I A	4
A N T E C E D E N T E S	7
R A Z O N E S Y F U N D A M E N T O S	16
PRIMERA. Jurisdicción y competencia.....	16
SEGUNDA. Acumulación.....	17
TERCERA. Perspectiva intercultural.....	19
CUARTA. Personas terceras interesadas.....	23
QUINTA. Causales de improcedencia.	24
SEXTA. Requisitos de procedencia.	28
SÉPTIMA. Comparecencia de personas amigas de la corte (<i>amicus curiae</i>).	34
OCTAVA. Pruebas supervenientes y ampliación de demanda.....	37
NOVENA. Consideraciones de la sentencia impugnada.	41
DÉCIMA. Síntesis de agravios.....	45
DÉCIMA PRIMERA. Planteamientos de las personas terceras interesadas.....	54
DÉCIMA SEGUNDA. Tipo de controversia.....	56
DÉCIMA TERCERA. Metodología para el análisis integral de la controversia.....	58
DÉCIMA CUARTA. Documentación antropológica del municipio indígena.	61
A. Aspectos culturales, de organización interna y sistema normativo indígena.....	61
DÉCIMA QUINTA. Estudio sobre la decisión de la persona que debe ser reconocida como presidente municipal.....	80
1. Derecho a la plena jurisdicción del Estado.....	81
DÉCIMA SEXTA. Estudio sobre el autogobierno de Xoxocotla.....	110
A. Marco jurídico de la autonomía y libre determinación y derecho a la consulta	111
B. Análisis integral sobre el proceso de transición y consolidación de Xoxocotla como municipio indígena.....	118
DÉCIMA SEXTA. Efectos de la sentencia.	138
R E S U E L V E :	143



GLOSARIO

Código local	Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos
Congreso del Estado	Congreso del Estado de Morelos
Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Constitución de Morelos	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos
Convenio 169	Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes 1989
Gobernador	Gobernador Constitucional del Estado de Morelos
INAH	Instituto Nacional de Antropología e Historia
INPI	Instituto Nacional de Pueblos Indígenas
Instituto local	Instituto Morelense de Procesos Electorales y de Participación Ciudadana
Juicios de la ciudadanía	Juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (a)
Ley Orgánica Municipal	Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos
Parte actora	Raúl Leal Montes, Ilse Ojeda Flores, Graciela Bastidas Colin, Lucía López Alonso, Inocente Trujillo Pizar, Leticia Leonardo Reza, Rey David Bastidas Gonzales ² , Milca Bitia Gervacio Leal, Valeria Carrillo Juárez, Irene Palma Teodosio, Luis Agustín Mata Flores, Jose Manuel Palacios Cándido, Jacinto Manero Barón, Arturo Alonso Solís, Elida Rafael Alonso, Emmanuel Baladan Martínez Medina, Gabriela Nayvi ³ , Patricia Ponciano Contreras, Rodolfo Bernal Pacheco, Juan Ponciano Ángel, Elda Estudillo López y Alondra Ponciano Jiménez.
Resolución o sentencia impugnada	Resolución emitida el dieciocho de marzo, en el juicio TEEM/JDC/16/2022-3 y su acumulado.
Suprema Corte	Suprema Corte de Justicia de la Nación
Tribunal Local	Tribunal Electoral del Estado de Morelos
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México

² Este nombre es el que asentó la parte actora en su escrito de demanda, sin que pase por alto que adjuntó a la misma una copia de una credencial para votar con el nombre de Rey David Bastidas González, sin embargo, el nombre de este acuerdo se asienta atendiendo a la literalidad del nombre asentado por el propio promovente.

³ Este nombre es el que señala la parte actora en su escrito de presentación de demanda y en esta, sin que pase por alto que adjuntó a la misma una copia de una credencial para votar con el nombre de Gabriela Nayvi y apellidos Antonio Benítez, sin embargo, en este acuerdo se asienta atendiendo a la literalidad del nombre anotado por la propia promovente.

SÍNTESIS DE LA SENTENCIA

I. Controversia

La Sala Regional consideró, atendiendo al contexto integral, que el estudio de la controversia debía atender lo siguiente:

1. La definición sobre la persona que debe ocupar la presidencia municipal, tras el homicidio de Benjamín López Palacios.
2. La existencia de un choque cultural originado por la adopción de normas e instituciones jurídicas que no son acordes con su sistema normativo interno, generando así conflictos e inestabilidad en Xoxocotla.

II. Decisión de la Sala Regional

Esta Sala Regional determina que la sentencia impugnada debe ser revocada y se declara la validez de la Asamblea General celebrada el veinte de agosto de dos mil veintiuno; y se establecen acciones en tutela de sus derechos colectivos como pueblo indígena.

III. Justificación

A. Definición sobre la presidencia municipal

Esta Sala Regional concluye indebidamente el Tribunal responsable dejó de aplicar el sistema normativo interno de Xoxocotla; ya que, a partir de la interpretación del artículo 2 de la Constitución en la jurisprudencia se ha reconocido que el derecho indígena está conformado por un auténtico sistema de normas de derecho consuetudinario, así como las producidas



por su máximo órgano de deliberación como la Asamblea Comunitaria.

Así, al realizar un análisis de la información antropológica especializada en el municipio indígena, esta Sala Regional advierte que “la suplencia” no es una forma de acceder al cargo reconocida en la comunidad, sino que el nombramiento de suplentes se ha realizado a partir de una asimilación del derecho legislado, sin que se observe que en el pueblo indígena otorgue validez y reconocimiento como una forma de acceso a la presidencia en cuestión.

En ese sentido, se concluye que **no era procedente ordenar la toma de protesta de Abraham Salazar Ángel** como presidente municipal en su calidad de suplente.

Por otra parte, se analizó la validez de la Asamblea General realizada el veinte de marzo, en donde se definió sobre la persona que debía ocupar la presidencia municipal, y se reconoce su validez, por lo que, al ser el máximo órgano de deliberación de Xoxocotla, se determina que **Raúl Leal Montes deberá asumir el cargo**, conforme a lo decidido en dicha asamblea.

II. Acciones para el ejercicio del derecho de Xoxocotla a su autogobierno

La Sala Regional realizó un análisis sobre los procedimientos y acontecimientos que previo a la creación como municipio indígena y después se han realizado.

Al respecto, concluyó que no se han realizado acciones para que en ejercicio de su autonomía y autogestión la población defina la forma en que debe ser integrado el gobierno municipal y lo relativo a su autogobierno.

Así, se precisa que Xoxocotla, ahora reconocido como municipio indígena, en ejercicio de sus derechos establecidos en el artículo 2 de la Constitución, se encuentra en potestad de definir aspectos como:

- Establecer cuál es el órgano de gobierno municipal que es acorde a su sistema normativo interno.
- Si el pueblo indígena, a partir de su máximo órgano interno, se apegará a la estructura de órgano de gobierno establecida en la Ley Orgánica Municipal o a alguna institución jurídica que resulte compatible con su sistema.
- En caso de optar por un órgano de gobierno diferente al de la Ley Orgánica Municipal, determinar cómo debe integrarse, así como la forma de su ejercicio y cumplimiento de responsabilidades.
- Establecer requisitos distintos a los de la ley, que sean acordes a sus prácticas tradicionales; así como los mecanismos y procedimientos a seguir ante la falta de algún integrante de su órgano de gobierno municipal.

Para lo anterior, si así lo considera, puede solicitar la asesoría o y acompañamiento del Instituto local o INPI.



ANTECEDENTES

I. MUNICIPIO INDÍGENA Y CONCEJO MUNICIPAL

1. Reconocimiento del municipio de Xoxocotla. El dieciocho de diciembre de dos mil diecisiete, se publicó en el periódico oficial "Tierra y Libertad" el Decreto número 2344 dos mil trescientos cuarenta y cuatro por el que se creó el Municipio de Xoxocotla, Morelos.

2. Elección de Concejo Municipal 2019-2021. En cumplimiento al Decreto previamente reseñado, el quince de enero de dos mil dieciocho, el delegado municipal convocó a la elección del Concejo Municipal, por el sistema de planillas y urnas, obteniendo la mayoría de los votos la "planilla morada", para el periodo del primero de enero dos mil diecinueve al treinta y uno de enero de dos mil veintiuno.

3. Nulidad de la Elección del Concejo Municipal. La elección tuvo lugar el once de febrero de dos mil dieciocho; sin embargo, el siguiente catorce y quince de febrero, el delegado municipal en conjunto con las cinco planillas que no habían resultado ganadoras declararon la nulidad de la elección del Concejo Municipal.

Ello, al considerar que la planilla ganadora infringió los requisitos de registro de una de las personas que la integró, además de estimar que dicha planilla incurrió en infracciones durante el procedimiento de elección⁴.

⁴ Las personas representantes de las planillas roja, azul, naranja, amarilla y verde acordaron ante el delegado municipal, unificar las cinco planillas, para integrar el Concejo Municipal para el periodo del (1º) primero enero de (2019) dos mil diecinueve al (31) treinta y uno de enero de (2021) dos mil veintiuno y que la

Asimismo, las cinco planillas restantes acordaron formar una “planilla de unidad” ante el delegado municipal y de esta forma se expidió la constancia de mayoría a quienes integrarían el Concejo Municipal.

4. Decreto sobre el Concejo Municipal. El veintitrés de mayo de dos mil dieciocho, mediante el Decreto número 2850 dos mil ochocientos cincuenta, publicado por el periódico oficial “Tierra y Libertad”, se dio a conocer la designación del Concejo del Municipio de Xoxocotla, Morelos.

En el decreto se establece que para la designación se tomó en consideración la decisión de la asamblea celebrada el once de febrero de dos mil dieciocho (no así lo relativo a la nulidad y la “planilla de unidad”); además de integrantes de la planilla ganadora, se nombraron por el Congreso del Estado a otras personas para que formaran parte del Concejo Municipal.

5. Cadena impugnativa respecto al Concejo Municipal. En contra del citado decreto se interpusieron los juicios locales TEEM/JDC/474/2018-1 y sus acumulados, en los cuales el Tribunal Local revocó el decreto citado en el que designó al Concejo Municipal de Xoxocotla, Morelos, y ordenó que se tomara protesta a quienes integraron la “planilla de unidad”.

A su vez, esta decisión del Tribunal Local fue revocada por esta Sala Regional en el juicio de la ciudadanía SCM-JDC-1255/2018, al considerar que las demandas de los juicios locales eran extemporáneas, por lo que no debió conocerse del fondo

representación sería rotativa por cada una de las personas consejeras propietarias de la Planilla de Unidad.



de la controversia.

De esta forma, prevaleció el decreto en el cual se estableció la integración del Concejo Municipal, para el periodo del primero de enero dos mil diecinueve al treinta y uno de diciembre de dos mil veintiuno.

II. CONTROVERSIA RESPECTO A LA CONTINUIDAD DEL CARGO DEL PRIMER CONCEJO MUNICIPAL

1. Consultas. En febrero de dos mil diecinueve, una persona realizó una consulta al Gobernador del siguiente contenido: *¿La comunidad indígena de Xoxocotla, Morelos tiene derecho a la libre determinación y su asamblea general es su máxima autoridad?*; asimismo, formuló la misma consulta al Presidente de la República y solicitó el reconocimiento de una nueva integración de un Concejo Municipal.

2. Solicitud de reconocimiento del nuevo Concejo Municipal. El veintiuno de febrero de dos mil diecinueve, se formuló una solicitud de reconocimiento de un nuevo Concejo Municipal dirigida al Gobernador, Congreso del Estado, Instituto local, al Presidente de la República; al Presidente del INPI y al Presidente Municipal de Puente de Ixtla, Morelos⁵.

3. Cadena impugnativa. A partir de lo anterior, se promovió ante el Tribunal local el juicio TEEM/JDC/57/2019-3 en el cual

⁵ Además, invitó a dichas autoridades a la Asamblea que se llevaría a cabo con el objeto de desconocer a las personas que conformaban el Concejo Municipal y ratificar la elección de su nueva integración.

Mediante escrito de 5 (cinco) de marzo de dos mil diecinueve, el ciudadano que realizó dichas solicitudes envió a las autoridades citadas, el acta de la Asamblea celebrada el primero de marzo e hizo del conocimiento de dichas autoridades los acuerdos tomados.

inicialmente se resolvió que la pretensión del ciudadano era modificar la integración del Concejo Municipal que había adquirido el carácter de cosa juzgada.

No obstante, en el juicio de la ciudadanía SCM-JDC-1064/2019 esta Sala Regional resolvió revocar para efectos la sentencia y ordenó al Tribunal local que conociera el asunto a partir de considerar que la pretensión era la revocación del mandato de las y los integrantes del Concejo Municipal y realizar una nueva designación, llevando a cabo todas las diligencias que resultaran necesarias para resolver la controversia.

En febrero de dos mil veintiuno, el Tribunal local dictó nueva resolución (TEEM/JDC/57/2019-3) en el sentido de declarar que no procedía reconocer la revocación de mandato del Concejo Municipal designado en el referido decreto legislativo.

III. ELECCIÓN PARA INTEGRAR EL ÓRGANO DE GOBIERNO MUNICIPAL (2022-2024)

1. Primera elección. El seis de junio de dos mil veintiuno se llevó a cabo la elección del órgano de gobierno de Xoxocotla, resultando ganadora la planilla azul.

2. Nulidad de la primera elección. El veinticuatro de julio, el Tribunal Local resolvió el juicio TEEM/JDC/306/2021-3 y sus acumulados decretando la nulidad de la elección del órgano de gobierno de Xoxocotla, porque consideró que la creación de un Consejo Electoral Temporal no formaba parte del sistema normativo de Xoxocotla.



Por ende, la convocatoria a la elección por parte de dicho órgano, así como los actos posteriores resultaban nulos de pleno derecho; por ello, el Tribunal local ordenó a la autoridad municipal en funciones que emitiera una nueva para la celebración de la elección.

3. Impugnación en contra de la nulidad de la primera elección. El presidente municipal electo -en la contienda de seis de junio de dos mil veintiuno- promovió juicio de la ciudadanía ante la Sala Regional, integrándose el expediente SCM-JDC-1769/2021, el cual fue resuelto el siguiente veinticinco de septiembre, en el sentido de **revocar** la resolución del Tribunal Local citada.

Ello, al considerar que, a pesar de que no participó la autoridad municipal en la organización de la elección, las reglas bajo las cuales se efectuó la contienda, habían sido validadas por el máximo órgano de dirección de la comunidad, es decir, la Asamblea General.

Además, en la sentencia federal, la Sala Regional ordenó al Tribunal Local que, en un plazo de veinte días naturales, emitiera una nueva determinación en la que se pronunciara sobre los planteamientos relacionados con la validez de la elección⁶.

4. Validez de la primera elección. El dos de octubre de dos mil veintiuno, en cumplimiento a la sentencia de la Sala Regional, el

⁶ Dicha sentencia fue confirmada por la Sala Superior en el SUP-REC-1901/2021 y acumulado, dictando resolución el veinte de octubre de dos mil veintiuno en el sentido de confirmar dicha determinación.

Resolución relativa a los actos de preparación y organización de la elección efectuada por el método de usos y costumbres, de las autoridades municipales de Xoxocotla, Morelos para el periodo (2022-2024) dos mil veintidós-dos mil veinticuatro.

Tribunal Local emitió una nueva resolución en el expediente TEEM/JDC/306/2021-3 y sus acumulados, y consideró que eran infundados los agravios contra la validez de la elección.

En cuanto a la elegibilidad de la planilla en la que el presidente electo, **Juan López Palacios**, había fungido como integrante del Concejo Municipal, el Tribunal Local lo desestimó porque había fallecido y, en consecuencia, entraría en funciones el suplente, **Martín Flores González**.

IV. SEGUNDA ELECCIÓN PARA INTEGRAR EL ÓRGANO DE GOBIERNO MUNICIPAL (2022-2024)

1. Elección. El tres de octubre de dos mil veintiuno⁷, la comunidad de Xoxocotla, Morelos, celebró nuevamente comicios y eligió presidente municipal a **Benjamín López Palacios**.

2. Asamblea General. Ante la existencia de la declaración de validez de la elección celebrada el seis de junio de dos mil veintiuno efectuada por el Tribunal Local y la nueva Asamblea celebrada el tres de octubre de ese año, la población de Xoxocotla determinó realizar una nueva asamblea.

Así, el veintiocho de octubre de dos mil veintiuno determinó que el órgano de gobierno debía integrarse a partir de la elección celebrada el tres de octubre del mismo año, ratificando la presidencia municipal a favor de **Benjamín López Palacios**.

⁷ Un día después de que el Tribunal local dictó resolución en la cual validó la elección de seis de junio de ese año, en el expediente TEEM/JDC/306/2021-3. Sentencia que a su vez se dictó a partir de lo ordenado por esta Sala Regional en el SCM-JDC-1769/2021.



3. Validez de segunda elección. El veintinueve de noviembre de dos mil veintiuno, el Tribunal Local emitió resolución en el juicio TEEM/JDC/1555/2021-2 y reconoció la validez de la elección de tres de octubre de ese año, argumentando, entre otras cuestiones, que aun cuando existía una elección pasada y válida, la población podía revocar un mandato y realizar una nueva designación.

V. DECISIÓN DE SALA REGIONAL SOBRE CONFLICTO DE ELECCIÓN DEL ÓRGANO DE GOBIERNO 2022-2024

1. Reconocimiento de Concejo Municipal. El trece de diciembre de dos mil veintiuno, esta Sala Regional dictó resolución en el expediente SCM-JDC-2300/2021 y acumulados.

En dicha sentencia se revocaron las resoluciones del Tribunal local en los diversos expedientes TEEM/JDC/306/2021-3 y acumulados, así como TEEM/JDC/1555/2021-2. Asimismo, confirmó la elección del Concejo Municipal de Xoxocotla, Morelos para el periodo (2022-2024) dos mil veintidós-dos mil veinticuatro, en la que la planilla fue encabezada por **Benjamín López Palacios**⁸.

VI. DESIGNACIÓN ANTE EL ASESINATO DEL PRESIDENTE

⁸ En dicha resolución esta Sala Regional decidió fundamentalmente:

- Revocar la sentencia del Tribunal local dictada en los juicios locales TEEM/JDC/306/2021-3 y acumulados, en la que declaró la validez de la elección de seis de junio de dos mil veintiuno, estableciendo que el presidente suplente Martín Flores González entraría en funciones ante el fallecimiento de Juan López Palacios.
- Revocar la sentencia del Tribunal local TEEM/JDC/1555/2021-2, en la que declaró la validez de la elección de tres y veintiocho de octubre siguiente, así como la decisión de la asamblea general de no reconocer a Martín Flores González como presidente municipal, entonces en el cargo por ser suplente.
- Confirmar la elección del Concejo Municipal de Xoxocotla, Morelos para el periodo (2022-2024) dos mil veintidós-dos mil veinticuatro, que se efectuó a través de las asambleas generales de tres y veintiocho de octubre de dos mil veintiuno.

MUNICIPAL

1. Homicidio del presidente municipal. En fecha once de enero de dos mil veintidós, se privó de la vida al entonces presidente municipal de Xoxocotla, Morelos, Benjamín López Palacios, días después de haber tomado protesta del cargo.

2. Designación de presidencia municipal. El veintiocho de febrero en sesión de cabildo, se determinó que el regidor **Raúl Leal Montes** ejercería el cargo de presidente municipal, y dicha decisión se sometería a la aprobación de la Asamblea General.

3. Homicidio del secretario del ayuntamiento. El quince de marzo se privó de la vida a Manuel Alejandro Jiménez Ponciano, secretario general del municipio indígena de Xoxocotla.

4. Medios de impugnación locales. El dieciocho de marzo de este año, el Tribunal Local dictó la sentencia respectiva en los expedientes identificados con las claves TEEM/JDC/16/2022-3 y TEEM/JDC/27/2022-3 acumulados, en la que determinó que Abraham Salazar Ángel debía ocupar la presidencia municipal al ser el suplente conforme a la planilla electa y ratificada en la asamblea celebrada el tres y veintiocho de octubre del año pasado -cuya determinación fue ratificada por esta Sala Regional al resolver el juicio SCM-JDC-2300/2021-.

5. Designación de presidente municipal. El veinte de marzo siguiente, se celebró Asamblea General en la que se ratificó el nombramiento de presidente municipal de **Raúl Leal Montes** realizado por el cabildo.

Por su parte, el mismo día, en cumplimiento a la sentencia



dictada en los juicios TEEM/JDC/16/2022-3 y TEEM/JDC/27/2022-3 acumulados, al interior del ayuntamiento se tomó protesta a **Abraham Salazar Ángel** como presidente municipal.

VII. JUICIOS DE LA CIUDADANÍA

1. Primer Juicio de la ciudadanía. El veinticuatro de marzo, Raúl Leal Montes presentó directamente ante esta Sala Regional demanda contra la sentencia impugnada, integrándose el juicio de la ciudadanía **SCM-JDC-115/2022**.

2. Juicios de la ciudadanía. Con posterioridad, en contra de la misma sentencia y otros actos, se presentaron diversas demandas que dieron lugar a la integración de veintidós juicios de la ciudadanía⁹.

3. Turnos y Radicaciones. En su oportunidad, dichos medios de impugnación fueron turnados a la ponencia del Magistrado en funciones Enrique Rivero Carrera, quien ordenó la radicación de los expedientes respectivos.

4. Acumulación. El doce de abril, el Pleno de esta Sala Regional dictó acuerdo plenario en el cual decidió acumular los referidos juicios al diverso expediente SCM-JDC-115/2022.

⁹ SCM-JDC-116/2022, SCM-JDC-117/2022, SCM-JDC-118/2022, SCM-JDC-119/2022, SCM-JDC-120/2022, SCM-JDC-121/2022, SCM-JDC-128/2022, SCM-JDC-129/2022, SCM-JDC-130/2022, SCM-JDC-131/2022, SCM-JDC-132/2022, SCM-JDC-133/2022, SCM-JDC-139/2022, SCM-JDC-140/2022, SCM-JDC-141/2022, SCM-JDC-142/2022, SCM-JDC-143/2022, SCM-JDC-144/2022, SCM-JDC-160/2022, SCM-JDC-161/2022 y SCM-JDC-162/2022.

5. Segundo juicio de la ciudadanía presentado por Raúl Leal Montes. Por acuerdo de cuatro de mayo¹⁰, el Pleno de esta Sala Regional determinó asumir competencia para conocer los actos controvertidos en un diverso escrito de demanda presentada por Raúl Leal Montes¹¹, integrándose el juicio de la ciudadanía **SCM-JDC-226/2022**, mismo que fuera turnado y radicado en la ponencia del magistrado en funciones Enrique Rivero Carrera.

6. Instrucción. Por otra parte, en su oportunidad, el magistrado instructor admitió a trámite los presentes juicios y declaró los cierres de instrucción.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERA. Jurisdicción y competencia.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Regional es competente para conocer y resolver los presentes medios de impugnación, al haber sido promovidos por la parte actora, a fin de controvertir, entre otros actos, una sentencia dictada por el Tribunal Local en la que dejó sin efectos la designación realizada por el cabildo del órgano de gobierno de Xoxocotla de la persona que ocuparía la presidencia municipal ante la ausencia definitiva de la persona electa; supuesto y entidad federativa que corresponden a la competencia de esta Sala Regional.

Lo anterior, con fundamento en:

¹⁰ Emitido en el expediente SCM-AG-21/2022.

¹¹ Presentada ante el Tribunal local el veinticinco de marzo.



Constitución. Artículos 41 párrafo tercero Base VI, 94 primer párrafo y 99 párrafo cuarto fracción V.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Artículos 166 fracción III inciso c), 173, primer párrafo y 176 fracción IV.

Ley de Medios. Artículos 79, primer párrafo; 80, párrafo primero; y 83, primer párrafo, inciso b).

Acuerdo INE/CG329/2017. Aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, para establecer el ámbito territorial de las circunscripciones plurinominales electorales federales y su ciudad cabecera¹².

SEGUNDA. Acumulación.

El doce de abril, el Pleno de esta Sala Regional dictó acuerdo en el cual decidió acumular los juicios de la ciudadanía en que se actúa al expediente SCM-JDC-115/2022¹³.

Posteriormente, el cuatro de mayo, esta Sala Regional dictó acuerdo plenario en el expediente SCM-AG-21/2022, en el cual determinó asumir competencia de una demanda que fue remitida por el Tribunal local.

¹²Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 53, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 214, párrafo 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de septiembre de dos mil diecisiete.

¹³ SCM-JDC-116/2022, SCM-JDC-117/2022, SCM-JDC-118/2022, SCM-JDC-119/2022, SCM-JDC-120/2022, SCM-JDC-121/2022, SCM-JDC-128/2022, SCM-JDC-129/2022, SCM-JDC-130/2022, SCM-JDC-131/2022, SCM-JDC-132/2022, SCM-JDC-133/2022, SCM-JDC-139/2022, SCM-JDC-140/2022, SCM-JDC-141/2022, SCM-JDC-142/2022, SCM-JDC-143/2022, SCM-JDC-144/2022, SCM-JDC-160/2022, SCM-JDC-161/2022 y SCM-JDC-162/2022.

**SCM-JDC-115/2022
Y ACUMULADOS**

Ello, porque la controversia planteada en la demanda remitida por el Tribunal local (SCM-AG-21/2022) guarda identidad con un medio de impugnación que ya se encontraba en trámite ante esta Sala Regional identificado con el expediente SCM-JDC-162/2022.

En ambas demandas se señaló como acto controvertido la existencia de vicios en la toma de protesta de Abraham Salazar Ángel como titular de la presidencia del Concejo Municipal de Xoxocotla; esto, sin dejar a un lado que en el expediente SCM-JDC-162/2022 también se impugnó la sentencia emitida por el Tribunal local TEEM/JDC/16/2022-3 y acumulados –resolución que se impugna en los juicios acumulados al diverso SCM-JDC-115/2022 en que se actúa–.

Derivado de lo anterior, en el acuerdo plenario en que se determinó asumir competencia de la demanda remitida por el Tribunal local se ordenó formar el expediente del medio de impugnación, dando lugar así al juicio de la ciudadanía SCM-JDC-226/2022.

Expediente	Acto o resolución impugnada	Observaciones
SCM-JDC-162/2022	<ul style="list-style-type: none">• Sentencia emitida en el expediente TEEM/JDC/16/2022-3 y acumulado• Toma de protesta de Abraham Salazar Ángel	El expediente SCM-JDC-162/2022 fue acumulado al diverso SCM-JDC-115/2022, mediante acuerdo plenario de doce de abril.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JDC-115/2022 Y ACUMULADOS

SCM-JDC-226/2022.	<ul style="list-style-type: none">• Toma de protesta de Abraham Salazar Ángel	Juicio que se formó del SCM-AG-21/2022 en donde esta Sala Regional determinó asumir competencia.
-------------------	---	--

Del análisis de las demandas de los presentes juicios de la ciudadanía, esta Sala Regional advierte que existe conexidad en la causa entre los juicios referidos, lo que incluso ya fue motivo de pronunciamiento en el acuerdo plenario dictado en el SCM-AG-21/2022.

En esas circunstancias, con la finalidad de evitar la emisión de resoluciones contradictorias y en atención a los principios de economía y celeridad procesal, lo conducente es acumular el juicio **SCM-JDC-226/2022**, a los diversos **SCM-JDC-115/2022 y Acumulados**¹⁴, por ser estos los primeros que se recibieron.

En consecuencia, se deberá glosar copia certificada de la presente sentencia, a los expedientes acumulados.

Lo anterior, con fundamento en lo previsto por los artículos 180, fracción XI de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31 de la Ley de Medios; 79 y 80, segundo párrafo, del Reglamento Interno de este Tribunal.

TERCERA. Perspectiva intercultural.

El artículo 2 de la Constitución establece que la Nación Mexicana tiene una **composición pluricultural** sustentada originalmente

¹⁴ SCM-JDC-116/2022, SCM-JDC-117/2022, SCM-JDC-118/2022, SCM-JDC-119/2022, SCM-JDC-120/2022, SCM-JDC-121/2022, SCM-JDC-128/2022, SCM-JDC-129/2022, SCM-JDC-130/2022, SCM-JDC-131/2022, SCM-JDC-132/2022, SCM-JDC-133/2022, SCM-JDC-139/2022, SCM-JDC-140/2022, SCM-JDC-141/2022, SCM-JDC-142/2022, SCM-JDC-143/2022, SCM-JDC-144/2022, SCM-JDC-160/2022, SCM-JDC-161/2022 y SCM-JDC-162/2022.

en sus **pueblos indígenas** que son aquellos que descienden de sus poblaciones que habitan en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que **conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas.**

Conforme a lo anterior y considerando que las partes en este juicio se identifican como indígenas y habitantes de un municipio indígena, el presente asunto debe ser analizado por esta Sala Regional a partir de una **perspectiva intercultural.**

La interculturalidad y juzgar con dicho enfoque, deriva del reconocimiento de la existencia de **diversas culturas** que tienen una **cosmovisión propia** y que son base de una nación.

De esta manera, aun cuando en las diversas culturas que conforman la nación mexicana se tenga un sistema jurídico interno distinto al del Estado, **existe el deber de respetar esta diversidad en un plano de igualdad e interpretar el derecho y las instituciones jurídicas a partir de la concepción propia de los pueblos indígenas y originarios.**

Todo ello, siempre en un marco de respeto a los derechos humanos.

Asimismo, en este enfoque también se reconoce el plano de desigualdad y marginación que durante mucho tiempo han vivido los pueblos y comunidades indígenas, al conformarse como sectores no dominantes dentro de la sociedad; de tal forma que, al juzgar estos asuntos, esta Sala Regional tiene el deber de visibilizar dichas circunstancias y tomar medidas que puedan



generar un equilibrio para los pueblos y personas indígenas, para su pleno acceso a la jurisdicción del Estado.

Al respecto, este Tribunal Electoral ha reconocido que el estudio de los casos relacionados con derechos de pueblos, comunidades y personas indígenas debe hacer a partir de una perspectiva intercultural que **atienda al contexto de la controversia** y garantice en la mayor medida los **derechos colectivos de tales pueblos**.

Ello, de conformidad con la jurisprudencia 19/2018, de rubro: **JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL**¹⁵.

El mencionado criterio establece que juzgar con este enfoque implica la obligación de los órganos jurisdiccionales de atender, de forma enunciativa, los siguientes parámetros:

1. INFORMACIÓN DEL PUEBLO INDÍGENA. Obtener información de la comunidad o pueblo a partir de las fuentes adecuadas que permitan conocer las **instituciones y reglas vigentes del sistema normativo indígena**. De forma enunciativa y no limitativa se destacan los siguientes:

- Peritajes, dictámenes etnográficos u opiniones especializadas, informes.
- Comparecencias de las autoridades tradicionales.
- Revisión de fuentes bibliográficas.
- Visitas en la comunidad.
- Escritos de “Amigos de la Corte” (*amicus curiae*).

¹⁵ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 11, Número 22, 2018, páginas 18 y 19.

2. **PLURALISMO JURÍDICO.** Identificar, con base en el reconocimiento del **pluralismo jurídico**, el derecho indígena aplicable; esto es, normas, **principios, instituciones y características propias** de los pueblos y comunidades que **no necesariamente corresponden al derecho legislado formalmente** por los órganos estatales.
3. **CONTEXTO SOCIAL.** Valorar el contexto sociocultural de los pueblos indígenas.
4. **TIPO DE CONFLICTO.** Identificar si se trata de una cuestión intracomunitaria, extracomunitaria o intercomunitaria para resolver la controversia atendiendo al **origen real del conflicto.**
5. **CONSENSO COMUNITARIO.** Propiciar que la controversia se resuelva, en la medida de lo posible, por las **propias comunidades** y privilegiando el **consenso comunitario.**
6. **RESPECTO A LA AUTONOMÍA.** Maximizar la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas y, en consecuencia, **minimizar la intervención externa de autoridades estatales** locales y federales, incluidas las jurisdiccionales.

Así, esta Sala Regional resolverá el presenta asunto tomando en consideración los estándares mínimos previamente descritos, realizando un análisis de la controversia, a partir del contexto social, la forma de organización interna del municipio, sus prácticas tradicionales y su sistema normativo indígena.



CUARTA. Personas terceras interesadas.

De conformidad con lo previsto en el artículo 17, párrafo 4 de la Ley de Medios, se reconoce a **Abraham Salazar Ángel, Silvia Herrera Rivera, Hilda Quintana Villegaz, Cristina Benitez Ángel, Javier Sánchez Gabino y Enrique Longardo Peralta**, la calidad de **terceras y terceros interesados** en los presentes juicios, ya que comparecen a fin de hacer valer un derecho incompatible con la pretensión de la parte actora, dado que su principal petición es que esta autoridad jurisdiccional confirme la resolución impugnada.

Del análisis de los escritos presentados,¹⁶ se advierte que cumplen con los requisitos atinentes, toda vez que constan los nombres y firmas autógrafas; además exponen las razones de su interés jurídico, y su presentación fue realizada dentro del plazo de las setenta y dos horas establecidas en el artículo 17 numeral 1, inciso b), de la Ley de Medios, como se desprende de las constancias de publicitación remitidas por la autoridad responsable.

De lo anterior, se constata que -por cuanto hace al escrito presentado en el juicio de la ciudadanía SCM-JDC-115/2022- el plazo de publicitación inició a las diez horas con dos minutos del veintiocho de marzo del dos mil veintidós, y concluyó a la misma hora del treinta y uno de marzo siguiente.

Por tanto, si el escrito en estudio fue recibido a las catorce horas con ocho minutos del veintiocho de marzo de la presente anualidad,¹⁷ es evidente que su presentación fue oportuna.

¹⁶ En los juicios de la ciudadanía SCM-JDC-115/2022 y SCM-JDC-129/2022.

¹⁷ Escrito que fuera presentado directamente en la oficialía de partes de esta Sala Regional.

Ahora bien, se constata que, respecto al escrito presentado en el juicio de la ciudadanía SCM-JDC-129/2022 el plazo de publicitación inició a las dieciséis horas con cincuenta y cinco minutos del veintitrés de marzo del dos mil veintidós, y concluyó a la misma hora del veintiocho de marzo siguiente.

Por tanto, si el escrito en estudio fue recibido a las quince horas con cincuenta y cuatro minutos del veintiséis de marzo de la presente anualidad,¹⁸ es evidente que su presentación fue oportuna.

Conforme a lo anterior, las personas referidas se encuentran en aptitud jurídica de ser parte en los indicados juicios como terceras interesadas, en términos de lo previsto en el artículo 12, párrafo 1, inciso c), de la Ley de Medios.

QUINTA. Causales de improcedencia.

En los escritos de comparecencia de las personas terceras interesadas, se solicita que se declare la improcedencia del juicio SCM-JDC-115/2022, por las razones siguientes:

- a) Las y los terceros interesados señalan que las pretensiones de la parte actora no tienen sustento constitucional, ya que, en esencia, pretende que se valide una asamblea que no es legítima.

- b) Consideran que es indebido que un regidor pretenda ocupar el cargo de la presidencia municipal, sin siquiera

¹⁸ Como se advierte del sello de recepción de la autoridad responsable que obra a fojas 48 y 49 del expediente SCM-JDC-129/2022.



haber renunciado al cargo que actualmente ocupa, conforme a la Ley Orgánica Municipal.

- c) Argumentan que el acto que se pretende modificar es el resultado de la elección celebrada el tres de octubre del año pasado y ratificado por Asamblea el veintiocho de octubre de dos mil veintiuno que está firme.
- d) Señalan que se ha tornado se ha tornado irreparable la presunta violación cometida, porque Abraham Salazar Ángel, presidente sustituto tomó posesión del cargo.

En consideración de este órgano jurisdiccional federal, los argumentos señalados por la parte tercera interesada respecto a los **incisos a), b) y c)** no actualizan alguna causal de improcedencia.

Los temas que se plantean se relacionan con el fondo de la controversia, porque se trata de argumentos mediante los cuales se pretende evidenciar que, en consideración de la parte tercera interesada, no asiste razón a la parte actora y, por tanto, debe prevalecer la decisión del Tribunal local.

Así, para que se pueda abordar el estudio de una causal de improcedencia, los argumentos deben estar referidos a cuestionar el cumplimiento de alguno de los requisitos de procedencia del medio de impugnación o alguna imposibilidad jurídica o material de que se realice un estudio de fondo; en términos de lo dispuesto por los artículos 9, 10 y 11 de la Ley de Medios.

Al respecto, resulta orientador el criterio de la jurisprudencia P./J. 135/2001 emitida por el Pleno de la Suprema Corte, de rubro: **IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEL ASUNTO, DEBERÁ DESESTIMARSE**¹⁹.

Por tanto, los argumentos de la parte tercera interesada serán motivo de pronunciamiento una vez que se analice el fondo de la controversia, por lo que, como causas de improcedencia se desestiman.

En cuanto a lo expuesto en el **inciso d)**, relativo a que se ha tornado irreparable la presunta violación cometida, porque Abraham Salazar Ángel, presidente sustituto tomó posesión del cargo; esta Sala Regional estima **infundada** la causal.

Al respecto, se considera infundada lo alegado por las personas terceras interesadas, porque el asunto no se ha tornado irreparable.

La reparabilidad y definitividad son principios rectores de la materia electoral.

Sin embargo, ambos principios rigen para actos y resoluciones de autoridades distintas vinculadas con fechas fatales, rendición de protesta o posesión del cargo, relacionadas con resultados electorales en los cuales se deba asumir el cargo.

Esto, porque la definitividad e irreparabilidad rigen para los procedimientos electorales, en sus etapas de preparación,

¹⁹ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, Materia Común, página 5, Registro: **187973**.



jornada, resultados y calificación de la elección. Sin embargo, cuando se trata de la protesta o posesión del cargo, con motivo de la ausencia de una persona electa popularmente, la causal de improcedencia vinculada con la irreparabilidad no puede regir para el caso.

Esto, porque asumir tal criterio implicaría extender ese supuesto rector de las etapas de los procedimientos electorales, a otros ámbitos en los cuales no están vinculados los resultados de las elecciones, lo cual podría implicar negar el acceso a la justicia.

Lo anterior, porque cuando una persona sustituta asume un cargo, normalmente lo hace de manera inmediata. Por ello, admitir la irreparabilidad en ese tipo de casos, implicaría que todo ese tipo de asuntos la justicia electoral sería negada para quien acude a impugnar.

En el caso, si bien es verdad que Abraham Salazar Ángel, en su carácter de presidente sustituto ha asumido el cargo, ello no torna irreparable la posible violación, porque en caso se asistiera razón a los actores se podría ordenar que la presidencia sea ocupada por otra persona.

Esto es relevante, porque la materia de controversia es, precisamente, quien tiene derecho a ocupar la presidencia municipal, motivo por el cual determinar quién tiene derecho se debe dilucidar con independencia de que el presidente sustituto haya asumido el cargo.

SEXTA. Requisitos de procedencia.

Los medios de impugnación que se resuelven reúnen los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8, párrafo 1; 9, párrafo 1; así como 79, párrafo 1, todos de la Ley de Medios, como se explica.

1. Forma. En los escritos impugnativos consta el nombre y firma autógrafa de la parte actora, se identifica la autoridad señalada como responsable, los actos controvertidos; se mencionan los hechos base de la impugnación, los agravios y los preceptos legales y constitucionales presuntamente violados.

2. Oportunidad. Se cumple este requisito como se explica a continuación.

En principio, es importante destacar que en los juicios de la ciudadanía identificados con la clave SCM-JDC-100/2022 y acumulados, se controvertió²⁰ la omisión de notificar de manera electrónica las actuaciones del juicio de la ciudadanía local TEEM/JDC/16/2022-3 (en el que se emitió la sentencia que ahora se impugna).

Al respecto, el treinta y uno de marzo, en estos juicios federales se resolvió que asistía razón a las personas promoventes y, entre otras medidas, se determinó que esta misma Sala Regional notificaría la resolución impugnada (juicio de la ciudadanía local TEEM/JDC/16/2022-3) junto con la que fue emitida en los juicios federales SCM-JDC-100/2022 y acumulados.

²⁰ Por diversas personas entre las que se encuentran las y los actores de los juicios SCM-JDC-160/2022, SCM-JDC-161/2022 y SCM-JDC-162/2022.



Ahora bien, en primer término, en el estudio de oportunidad en la presentación de la demanda se hará referencia a los juicios en que se controvierte la sentencia impugnada; es decir, todos los que fueron acumulados con excepción del juicio SCM-JDC-226/2022 y el segundo acto impugnado en el juicio SCM-JDC-162/2022.

Al respecto, se precisa a continuación la fecha en que las y los actores manifiestan haber conocido de la resolución impugnada y la fecha de presentación de sus respectivas demandas.

Expedientes	Fecha de conocimiento de la sentencia impugnada	Fecha de presentación de las demandas
SCM-JDC-115/2022, SCM-JDC-116/2022, SCM-JDC-117/2022, SCM-JDC-118/2022, SCM-JDC-119/2022, SCM-JDC-120/2022 y SCM-JDC-121/2022	Veintiuno de marzo de dos mil veintidós.	Veinticuatro de marzo de dos mil veintidós.
SCM-JDC-128/2022, SCM-JDC-129/2022, SCM-JDC-130/2022, SCM-JDC-131/2022, SCM-JDC-132/2022 y SCM-JDC-133/2022	Veintiuno de marzo de dos mil veintidós.	Veintitrés de marzo de dos mil veintidós.
SCM-JDC-139/2022, SCM-JDC-140/2022, SCM-JDC-141/2022, SCM-JDC-142/2022,	Veintiuno de marzo de dos mil veintidós.	Veinticinco de marzo de dos mil veintidós.

**SCM-JDC-115/2022
Y ACUMULADOS**

SCM-JDC-143/2022 y SCM-JDC-144/2022		
SCM-JDC-160/2022, SCM-JDC-161/2022 y SCM-JDC-162/2022	Treinta y uno de marzo de dos mil veintidós ²¹ .	Seis de abril de dos mil veintidós

Asimismo, por lo que respecta al actor del juicio SCM-JDC-115/2022 (Raúl Leal Montes), en autos obran dos constancias de notificación, una realizada por correo electrónico el sábado diecinueve de marzo²² y otra efectuada personalmente el veintidós de marzo siguiente²³.

Cabe precisar que el diecinueve de marzo aún no existía la resolución del juicio SCM-JDC-100/2022 y acumulados²⁴; así, se concluye que, en el juicio SCM-JDC-115/2022, tanto a partir de las constancias de notificación personal como de la manifestación de conocimiento de la resolución impugnada que formula el actor es evidente su oportunidad, porque la demanda se encuentra presentada **dentro de los cuatro días** siguientes.

En los juicios SCM-JDC-116/2022, SCM-JDC-117/2022, SCM-JDC-118/2022, SCM-JDC-119/2022, SCM-JDC-120/2022, SCM-JDC-121/2022, SCM-JDC-128/2022, SCM-JDC-129/2022, SCM-JDC-130/2022, SCM-JDC-131/2022, SCM-JDC-132/2022, SCM-JDC-133/2022, SCM-JDC-139/2022, SCM-JDC-140/2022, SCM-JDC-141/2022, SCM-JDC-142/2022, SCM-JDC-143/2022 y SCM-JDC-144/2022 las demanda son oportunas a partir de la

²¹ Hecho notorio en términos de lo dispuesto por el artículo 15 de la Ley de Medios.

²² Que obra a fojas 5572 a 5574.

²³ Que obra a fojas 5584 a 5586.

²⁴ En donde esta Sala Regional revocó parcialmente el acuerdo que negaba la posibilidad de notificar a las partes del juicio loca vía electrónica y en el cual se ordenó al Tribunal local realizar notificaciones electrónicas, pues la resolución federal se dictó el treinta y uno de marzo.



fecha en que manifiestan haber conocido de la resolución, incluso, considerando lo resuelto en el juicio SCM-JDC-100/2022 y acumulados.

Sin embargo, también obran constancias de notificación de la sentencia impugnada por **estrados físicos** realizada el **veintitrés de marzo**²⁵; por lo que la oportunidad tampoco sería descartada aun si considerara la fecha de notificación por estrados físicos.

Ahora bien, en cuanto a las demandas de juicios SCM-JDC-160/2022, SCM-JDC-161/2022 y SCM-JDC-162/2022, las y los actores señalan que conocieron de la sentencia impugnada **hasta el treinta y uno de marzo, una vez que les fue notificada por esta Sala Regional**, en cumplimiento a lo que determinó en el diverso juicio SCM-JDC-100/2022 y acumulados.

En estos casos se destaca que las y los actores a su vez fueron promoventes en el juicio SCM-JDC-100/2022 y acumulados; por lo que, se tendrá como fecha de conocimiento de la sentencia impugnada el treinta y uno de marzo, es decir, una vez que, como lo afirman ellos, fue notificada por esta Sala Regional.

Entonces, se concluye que se cumple con el requisito de oportunidad en los juicios en cuestión, respecto a la controversia en contra de la sentencia impugnada.

Por otra parte, que en el juicio de la ciudadanía **SCM-JDC-162/2022** no solo se controvierte la sentencia impugnada, sino

²⁵ Que obra a fojas 5602 a 2603.

que también se cuestiona la legalidad del acto de toma de protesta del cargo como presidente municipal de Abraham Salazar Ángel.

De igual forma, en el juicio de la ciudadanía **SCM-JDC-226/2022**, se cuestiona únicamente el acto de toma de protesta citado en el párrafo previo.

Al respecto, se destaca la oportunidad del medio de impugnación de los juicios SCM-JDC-162/2022 y SCM-JDC-226/2022 –respecto al acto de toma de protesta citado– se relacionan con cuestiones que atañen al fondo de la controversia.

Esto es así porque, entre otras cuestiones, aducen que dicho acto es ilegal porque no se realizaron las notificaciones y la debida difusión para su celebración, aduciendo el desconocimiento oportuno de la sesión de cabildo en donde se realizó la toma de protesta que impugnan; a partir de lo cual, solicitan a esta Sala Regional que declare su invalidez.

Por tanto, estas cuestiones no pueden analizarse en la procedencia del juicio; sino que deberán ser motivo de estudio con el fondo de la controversia planteada; de lo contrario se podría incurrir en el vicio lógico de petición de principio, que consiste en un argumento falaz caracterizado por tomar como prueba de una conclusión a la conclusión misma.

Al respecto, se cita de forma orientadora la tesis aislada I.15o.A.4 K (10a.), de rubro: **PETICIÓN DE PRINCIPIO. LA MOTIVACIÓN DE UN ACTO JURISDICCIONAL SUSTENTADA EN ESE ARGUMENTO FALAZ ES**



CONTRARIA A LA GARANTÍA DE LEGALIDAD CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL²⁶.

3. Legitimación e interés jurídico. La parte actora satisface ambos requisitos, ya que se trata de ciudadanas y ciudadanos que se autoadscriben como indígenas y promueven en su calidad de integrantes del municipio indígena de Xoxocotla, Morelos, por estimar vulnerados sus derechos político-electorales y derechos colectivos, con motivo de la sentencia impugnada, como ha quedado explicado en la razón y fundamento previo.

4. Definitividad. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 137, fracción I, del Código local, las sentencias dictadas por el Tribunal responsable son definitivas e inatacables, lo que implica que no exista algún otro medio de defensa que la parte actora deba agotar antes de acudir a esta instancia federal.

Por otra parte, en cuanto a la impugnación del acto de toma de protesta del cargo como presidente municipal de Abraham Salazar Ángel, que se presentó en los juicios SCM-JDC-162/2022 y SCM-JDC-226/2022, el requisito se considera satisfecho; toda vez que, si bien, en los escritos también se controvierte -por vicios propios- un acto diverso a la sentencia impugnada, hay una relación estrecha entre estos actos.

Ello, porque, como se analizó, mediante acuerdo plenario esta Sala Regional consideró que se actualizaba la continencia de la causa, tomando en cuenta que en el juicio SCM-JDC-162/2022

²⁶ Consultable en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro VIII, mayo de 2012, Tomo 2, página 2081.

se plantearon argumentos en contra de la sentencia impugnada y también de la toma de protesta.

Asimismo, ambos juicios se han derivado de un conflicto en el municipio indígena de Xoxocotla, de tal forma que, impera la necesidad de que este órgano jurisdiccional atienda de forma integral la controversia, a fin de poder dar una solución completa, por lo que no es posible que sean escindidos²⁷.

En ese sentido, ante la continencia de la causa y la necesidad de evitar la existencia de sentencias contradictorias entre un órgano jurisdiccional federal y un local, esta Sala Regional determinó²⁸ que debe conocer de estos juicios de forma directa sin que sea posible acudir a una instancia previa.

SÉPTIMA. Comparecencia de personas amigas de la corte (*amicus curiae*).

El veintiséis de abril se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Regional escrito firmado por diversas personas²⁹, en su carácter de mesa directiva e integrantes del comisariado ejidal de Xoxocotla, Morelos 2019-2022, mediante el cual presentan escrito por el cual pretenden comparecer como “amigos(as) de la corte” -*amicus curiae*-.

²⁷ Es aplicable la jurisprudencia 5/2004, CONTINENCIA DE LA CAUSA. ES INACEPTABLE DIVIDIRLA PARA SU IMPUGNACIÓN. [Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 64 y 65].

²⁸ Como se advierte del acuerdo plenario emitido en el expediente SCM-AG-21/2022.

²⁹ Fulgencio Juárez Díaz, Uriel García Olea, Alfredo Carmen Rodríguez, Rene Corona Aguilar, catalina Corona Felicitos, Andrea Estrada Gerardo, Eufemia Longardo González, Crisóforo Canalis Carrillo, Eloy Quintana Rafael, Felfra González Palma, Ezequías Flores Díaz, Hermilio Carmen Rodríguez, Zeferino Díaz Leonel y Miguel Canalis Carrillo, acompañado de copias simples de credenciales de elector.



Por otra parte, en esa misma fecha se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Regional copias certificadas³⁰ de un escrito, mediante el cual diversas personas quienes se ostentan como integrantes del señorío indígena de Xoxocotla, Morelos, señalan que pretenden comparecer como “amigos de la corte” *-amicus curiae-*.

En dichos escritos, se explica sobre la relevancia y particularidades que deben ser tomadas en cuenta para resolver los juicios planteados, con el objeto principal de contribuir con elementos que permitan determinar la cosmovisión que como institución tradicional tienen y los casos en los cuales se ha intervenido a lo largo de diversos periodos históricos.

Bajo esta óptica, se argumenta en relación con la inexistencia de la figura de “suplencia de cargos públicos” dentro de las instituciones indígenas, la forma de integración en la representación de poder en caso de deposición, renuncia, muerte o cualquier otra ausencia del titular, así como la opinión de quien debería ocupar la titularidad de la presidencia municipal de Xoxocotla, Morelos.

Al respecto, es importante señalar que la Sala Superior ha señalado que la figura jurídica de amigo o amiga de la corte es un instrumento que se puede presentar dentro de la sustanciación de los medios de impugnación en materia electoral para allegar legislación o jurisprudencia foránea o nacional, doctrina jurídica o del contexto, y coadyuva a generar

³⁰ Por la Notaría Pública número 1, uno, en ejercicio de la cuarta demarcación del estado de Morelos, Acta notarial número 7009, siete mil nueve, volumen 119, ciento diecinueve.

argumentos relacionados con el respeto, protección y garantía de derechos fundamentales o temas jurídicamente relevantes.

En ese sentido, estableció que procederá esta figura, cuando 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 la controversia, y; **c)** que tenga únicamente la finalidad o intención de aumentar el conocimiento del juzgador o juzgadora mediante razonamientos o información científica y jurídica (nacional e internacional) pertinente para resolver la cuestión planteada.

Lo anterior, de conformidad con la jurisprudencia 8/2018 del Tribunal Electoral, de rubro **AMICUS CURIAE. ES ADMISIBLE EN LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL**³¹ y la jurisprudencia 17/2014, de rubro: **“AMICUS CURIAE. SU INTERVENCIÓN ES PROCEDENTE DURANTE LA SUSTANCIACIÓN DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN RELACIONADOS CON ELECCIONES POR SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS”**.

En el caso concreto, se destaca que en el escrito las personas que comparecen, si bien, en una parte de su argumentación proporcionan información respecto a sus sistemas normativos internos, también lo es que adicionalmente expresan diversos argumentos en favor de una de las partes -actora- y en contra de los intereses de la parte tercera interesada.

Por tanto, esta Sala Regional considera que, al expresar la existencia de intereses vinculados a las partes, no es posible

³¹ Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 10, Número 21, 2018, páginas 12 y 13.



considerar que los escritos tienen la única finalidad o intención de aumentar el conocimiento de este Tribunal sobre la cultura y sistemas normativos de Xoxocotla; y por tanto, los requisitos establecidos en la citada jurisprudencia 8/2018 no se encuentran colmados.

Así, **no es procedente admitir los escritos** que son materia de análisis en el presente apartado, respecto a las pretendidas comparecencias en carácter de “**personas amigas de la corte**”; sin embargo, se precisa que, ante la obligación de esta Sala Regional de atender el contexto integral de la controversia y considerar informes de autoridades tradicionales, en caso de ser necesario, se considerará la información concerniente al sistema normativo interno, con apoyo en el criterio contenido en la jurisprudencia 19/2018³².

OCTAVA. Pruebas supervenientes y ampliación de demanda.

Durante la sustanciación de los juicios de la ciudadanía **se reservó acordar** respecto del escrito presentado el seis de abril, que el actor Raúl Leal Montes identificó como: *“Asunto: ampliación de demanda e integración de pruebas supervenientes”*.

Al respecto, esta Sala Regional considera que el escrito no cumple las características de una ampliación de demanda, porque en él reitera argumentos de su demanda con la finalidad

³² JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 11, Número 22, 2018, páginas 18 y 19.

de que sean admitidas diversas pruebas que previamente ofreció.

En esta línea, dicho escrito no cumple la finalidad de una ampliación de demanda -que es evitar la vulneración al derecho a tener una adecuada defensa ante hechos posteriores o desconocidos al momento de presentar la demanda³³- dado que reitera los argumentos que ya hizo valer a fin de demostrar lo incorrecto de la decisión del Tribunal local, sin que brinde argumentos adicionales derivados de los hechos que afirma haber conocido después de presentar la demanda; sino que ello lo realiza como sustento a su petición de que le sean admitidas pruebas supervenientes.

Ahora bien, respecto a las pruebas supervenientes ofrecidas, consistentes en:

1. Documental denominada Acta de sesión extraordinaria del Consejo Municipal de Xoxocotla, Morelos, celebrada el veintiocho de febrero de dos mil veintidós³⁴.
2. Documental denominada Acta de sesión extraordinaria del Consejo Municipal de Xoxocotla, Morelos, celebrada el diez de marzo de dos mil veintidós.
3. Documental denominada Acta de la Asamblea General de fecha 20 de octubre del año 2022 del municipio indígena Xoxocotla, Morelos.

³³ Esta finalidad la estableció la interpretación que la Sala Superior hizo en la jurisprudencia 18/2008 de la Sala Superior de rubro AMPLIACIÓN DE DEMANDA. ES ADMISIBLE CUANDO SE SUSTENTA EN HECHOS SUPERVENIENTES O DESCONOCIDOS PREVIAMENTE POR EL ACTOR. Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 2, número 3, 2009 (dos mil nueve), páginas 12 y 13.

³⁴ Documental que obra agregada en el expediente SCM-JDC-115/2022.



4. Instrumento notarial número 6924 (seis mil novecientos veinticuatro), volumen 114 (ciento catorce), página 98 (noventa y ocho) expedido por el titular de la Notaría Pública número 1 (uno), en ejercicio de la cuarta demarcación del estado de Morelos.
5. Pruebas técnicas, relacionada con el contenido de dispositivo USB (Universal Serial Bus por sus siglas en inglés), que no se anexa.

En el caso, las pruebas antes descritas constituyen medios de prueba con los cuales el accionante pretende acreditar que el pasado veinte de marzo, se llevó a cabo una Asamblea General en el municipio indígena Xoxocotla.

Los citados documentos ya obran en autos, al haber sido ofrecidos y aportados mediante los diversos escritos de demanda que dieron origen a los juicios de la ciudadanía que nos ocupan, los cuales fueron admitidos³⁵, y consecuentemente, serán valorados en la presente resolución.

Por otra parte, **no se admite** la prueba documental denominada Acta de sesión extraordinaria del Consejo Municipal de Xoxocotla, Morelos, celebrada el diez de marzo de dos mil veintidós, identificada en el numeral 3, debido a que no la acompañó a su respectivo escrito tal como se menciona en el mismo; ello, en términos de lo dispuesto por el artículo 9 párrafo 1 inciso f) de la Ley de Medios.

Ahora bien, respecto a la documental consistente en la lista de asistencia de la Asamblea General de veinte de marzo, exhibida

³⁵ Mediante acuerdo de admisión de dichos medios de impugnación de veintiuno de abril.

por el actor -Raúl Leal Montes-³⁶, se advierte que la misma ya había sido ofrecida con anterioridad, desde la presentación de su respectivo escrito de demanda, sin embargo, dicho medio de prueba no había sido aportada por el oferente.

En tal tesitura, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16, párrafo 4, de la Ley de Medios, en los medios de impugnación en materia electoral no se tomarán en cuenta para resolver las pruebas ofrecidas o aportadas fuera de los plazos legales, **salvo que sean supervenientes**, definiendo éstas como:

- Aquellas que hayan surgido después del plazo legal en que debieron aportarse los elementos probatorios; o
- Las existentes desde entonces, pero que la o el promovente o la autoridad electoral no pudieron ofrecer o aportar por desconocerlos o por existir obstáculos que no estaban a su alcance superar, siempre y cuando se alleguen antes del cierre de instrucción.

Por tanto, en el entendido que, este órgano jurisdiccional federal tiene el deber de visibilizar el plano de desigualdad y marginación que han vivido estos sectores de la población y tomar medidas que puedan generar un equilibrio -de los pueblos y personas indígenas-, para su pleno acceso a la jurisdicción del Estado, a partir de una perspectiva intercultural que atienda al contexto de la controversia y garantice en la mayor medida los derechos **colectivos de tales pueblos**.

³⁶ Mediante escrito recibido en la oficialía de partes de esta Sala Regional el veintiséis de abril, en el expediente SCM-JDC-115/2022 y acumulados.



En consecuencia, se tiene por **admitida**, atendiendo a lo que ha sostenido este Tribunal Electoral, en la resolución de casos que involucren pueblos y comunidades indígenas debe flexibilizarse el cumplimiento de formalidades o principios que tienen otra connotación en el derecho positivo.³⁷

Asimismo, en dicho escrito señala que ofrece la instrumental de actuaciones consistente en los expedientes en que se emitió la sentencia impugnada; así como las actuaciones de los diversos expedientes SCM-JDC-1769/2021 y SCM-JDC-2300/2021 y acumulados, que obran en esta Sala Regional al corresponder a asuntos que previamente resolvió.

Las constancias del expediente formado con motivo de los juicios que dieron origen a la resolución impugnada serán tomadas en consideración para dictar esta sentencia, al ser parte del presente expediente, mismas que fueron remitidas por la autoridad responsable en cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 18, numeral 1, inciso b) de la Ley de Medios.

Respecto a las constancias relativas a los juicios SCM-JDC-1769/2021 y SCM-JDC-2300/2021 y acumulados, en términos de lo dispuesto en el artículo 15, párrafo 1, de la Ley de Medios, esta Sala Regional puede invocarlas y considerarlas al momento de resolver como hechos notorios.

³⁷ Véase, por ejemplo, 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” y Tesis XVIII/2018 de rubro: “COMUNIDADES INDÍGENAS. DILIGENCIAS PARA ACREDITAR LA REPRESENTATIVIDAD DE QUIEN SE OSTENTA COMO AUTORIDAD TRADICIONAL ANTE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES ELECTORALES.”

NOVENA. Consideraciones de la sentencia impugnada.

En el presente apartado se realizará una síntesis de los argumentos que fueron plasmados en la sentencia controvertida.

1. Argumentos de las personas terceras interesadas

En primer lugar, en la sentencia impugnada se argumenta que, en un inicio y en atención a la solicitud de personas terceras interesadas, se determinó dar un plazo de quince días para difundir la existencia del juicio local para publicitar la demanda y dar oportunidad de que las personas interesadas comparecieran.

No obstante, el ciudadano Abraham Salazar Ángel presentó ante el Pleno una excitativa de justicia, a fin de que se dictara resolución de forma inmediata.

Al respecto, el Pleno del Tribunal local resolvió el incidente de excitativa de justicia en sentido favorable a Abraham Salazar Ángel y ordenó a la ponencia instructora que el proyecto de resolución fuera presentado dentro del plazo de cuarenta y ocho horas.

Por tanto, el plazo originalmente otorgado para comparencias de personas terceras interesadas se redujo; de tal manera que solo se admitieron los escritos presentados hasta el dieciséis de marzo, esto es, se reconoció a mil trescientos doce personas como terceras interesadas.

2. Consideraciones sobre el fondo de la controversia



En cuanto al fondo de la controversia, en primer lugar, destacó que esta Sala Regional en el expediente SCM-JDC-2300/2021 reconoció la validez de la elección celebrada mediante las Asambleas Generales de tres y veintiocho de octubre de dos mil veintiuno.

En dicha elección y Asamblea se eligió a la “planilla café”, para la integración del Ayuntamiento durante el periodo 2022-2024 (dos mil veintidós-dos mil veinticuatro), y la fórmula registrada para la presidencia se integró de la siguiente forma:

PRESIDENCIA MUNICIPAL			
Propietario		Suplente	
Benjamín	López	Abraham	Salazar
Palacios		Ángel	

Asimismo, se eligieron las personas a ocupar la sindicatura y nueve regidurías, tanto propietarias como suplentes.

El Tribunal local razonó que el ciudadano Abraham Salazar Ángel fue elegido como suplente y tal palabra de acuerdo con la Real Academia Española significa “que suple”; entonces, aun cuando no se trató de elecciones organizadas por el Instituto local, versa sobre un sistema de mayoría que tomó una decisión de forma libre y directa designando a un conjunto de personas.

De esta manera, si una persona propietaria deja el cargo de forma temporal o definitiva, entonces éstos deben ser ocupados por cada suplente conforme a la planilla que fue electa.

Señaló el Tribunal responsable que Xoxocotla es una “comunidad” basada en “usos y costumbres” por ser indígena, cuya máxima autoridad es la Asamblea General; **pero que se advertía la inexistencia de reglamentos** que rigieran su actuación política respecto a las decisiones que tome el pueblo.

Destacó que Xoxocotla si bien tiene sus reglas para nombramiento, destitución y restitución de cargos, la estructura administrativa sigue la Ley Orgánica Municipal, tan es así que el Ayuntamiento en su sesión de veintiocho de febrero fundamentó su actuar en dicha normativa.

A partir de lo anterior, el Tribunal local determinó que eran aplicables al caso lo dispuesto en los artículos 171 y 172 de la Ley Municipal, de los cuales se desprende que, ante ausencias definitivas de integrantes del Ayuntamiento, las personas suplentes serán llamadas a desempeñar sus funciones.

Consideró que las manifestaciones de las personas terceras interesadas respecto a que no existía la “figura del(a) suplente” son insuficientes, porque existió una elección previa donde se les designó.

Argumentó también que la Asamblea General puede revocar o sustituir a representantes, pero que estas decisiones debían realizarse únicamente acorde a las necesidades reales e imperantes de la comunidad en la toma de decisiones; más no como un instrumento de fácil acceso para beneficio de unos cuantos o determinado grupo de ciudadanos(as), sino en pro de sus integrantes como ocurrió en la Asamblea de veintiocho de octubre de dos mil veintiuno.



3. Efectos de la sentencia impugnada

A partir de lo anterior el Tribunal responsable decidió lo siguiente:

- **PRESIDENTE MUNICIPAL SUPLENTE.** Se ordenó al Cabildo, por medio de la síndica municipal, que tomara protesta del cargo como presidente municipal a Abraham Salazar Ángel.
- **INVALIDEZ DE CONVOCATORIA A LA ASAMBLEA Y ACTOS POSTERIORES.** Señaló que, al ordenarse la toma de protesta de Abraham Salazar Ángel, la convocatoria y orden del día para la celebración de la Asamblea General que se llevaría a cabo el veinte de marzo, ahora carecían de sustento; por tanto, se dejó sin efectos la convocatoria y se estableció que todo acto emanado de ella carecería de validez.

DÉCIMA. Síntesis de agravios.

A. Suplencia de la expresión de agravios

La parte actora señala en su demanda que solicita la suplencia de agravios, incluso total, considerando que *“su cosmovisión puede no permitirle ver las cosas desde el mismo ángulo que los ciudadanos comunes”*.

Al respecto, este órgano jurisdiccional precisa que es procedente la suplencia de la expresión de agravios, aun de la ausencia total, ya que las y los actores y personas terceras interesadas comparecen como integrantes de un municipio

indígena en **defensa de su derecho a la libre determinación, autonomía y autogobierno.**

En primer término, por regla, este órgano jurisdiccional tiene el deber de suplir la deficiencia en la expresión de los conceptos de agravio en los juicios de la ciudadanía, siempre y cuando puedan ser deducidos de los hechos narrados, de conformidad con el artículo 23, párrafo 1 de la Ley de Medios.

Sin embargo, cuando el juicio de la ciudadanía es promovido por integrantes de los pueblos indígenas en defensa de su autonomía política o derecho a elegir sus autoridades o representantes, conforme a sus propias normas, procedimientos y prácticas tradicionales, **la autoridad jurisdiccional electoral debe no solo suplir la deficiencia de los motivos de agravio, sino también su ausencia total y precisar el acto que realmente les afecta.**

Esto ha sido establecido así por el Tribunal Electoral, en la jurisprudencia **13/2008**, de rubro: **COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES**³⁸.

Ello, a partir de la interpretación de los artículos 2, apartado A, fracción VIII, 17 y 133 de la Constitución; 23, apartado 1, de la Ley de Medios; 2, 4, 9, 14 y 15 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación; 2, 4, apartado 1 y 12 del Convenio 169.

B. Síntesis de agravios

³⁸ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral, Año 2, Número 3, 2009, páginas 17 y 18.



En el presente asunto que se conforma por veintitrés juicios promovidos por diversas personas integrantes del municipio indígena Xoxocotla.

Todas las actoras y actores tienen esencialmente la misma pretensión en cuanto a la defensa de su autogobierno, preservación de su organización y sistema normativo, cuestionando así la decisión del Tribunal local de reconocer a Abraham Salazar Ángel como presidente municipal, efectuada en la sentencia impugnada.

Asimismo, en los juicios SCM-JDC-162/2022 y SCM-JDC-226/2022, se controvierte también por vicios propios la toma de protesta de Abraham Salazar Ángel como presidente municipal, efectuada por el Cabildo, a partir de lo ordenado en la sentencia impugnada por el Tribunal local.

Por tanto, se realizará una síntesis de los agravios expuestos por la parte actora en las diversas demandas, agrupando las diversas temáticas planteadas y aplicando, en lo conducente, la suplencia de agravios.

- **DESCONOCIMIENTO DEL SISTEMA NORMATIVO INTERNO EN UN PLANO DE IGUALDAD CON EL SISTEMA FORMAL LEGISLADO**

Ha existido una vulneración sistemática a sus instituciones y se desconoce su sistema normativo interno, imponiendo normas legisladas que no son acordes con su organización política interna.

La creación del municipio indígena derivó tras un proceso de lucha para el reconocimiento de su forma de vida y su forma de

ejercer la democracia es un pilar que los ha mantenido y permitió constituir un municipio.

Le genera una afectación el hecho de que no se tome en consideración que sus normas jurídicas se conforman por medio del procedimiento oral y evidentemente es la comunidad quien lo conoce.

Lo único que el Tribunal local ha ocasionado al violentar de forma sistemática sus derechos a través de sus resoluciones es generar conflictos internos y una división entre grupos indígenas que integran el municipio de Xoxocotla.

Ello, porque la conformación de sus autoridades desde su reconocimiento como municipio indígena, ha generado diversos litigios en los que el Tribunal responsable no ha juzgado con perspectiva intercultural y no respeta sus instituciones jurídicas.

- **IMPOSICIÓN DE INSTITUCIONES DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL INCOMPATIBLES CON EL SISTEMA NORMATIVO INTERNO.**

El municipio de Xoxocotla de reciente creación si bien sigue las reglas de la Ley Orgánica Municipal, es porque se encuentra en proceso de compilar -no de crear- las reglas de su sistema normativo interno; por tanto, las normas que se adoptan de dicha ley solo establecen de forma enunciativa las facultades del cabildo, y, por otra parte, dicho municipio indígena **solo puede aceptar aquellas reglas que no violenten su cosmovisión.**

- **ACULTURACIÓN Y RIESGO DE PERVIVENCIA DE LA CULTURA DEL PUEBLO INDÍGENA.**



La parte actora explica que la concepción equivocada del derecho aplicable al municipio indígena implica que se está atentando contra **la existencia de los pueblos indígenas, lo que implica llevarlos hacia su extinción de forma progresiva**, pues se les imponen reglas legisladas que no son compatibles con su derecho interno y ello es el reflejo de que han sido perseguidos para suprimir sus decisiones, instituciones y su forma de elección.

La autoridad responsable no protege su forma de organización, porque pretende transformar su autogobierno creando **decadencia en su cultura, lo que son y creen como pueblo indígena**, porque se pretende imponer un nuevo sistema e ir **borrando la historia de su comunidad**, debilitando así sus instituciones internas que por generaciones los ha mantenido como pueblo.

Al momento de aplicar la legislación formal se violentó su autonomía, porque se **intenta institucionalizar al municipio indígena**, dando el mensaje de que no hay distinción de un municipio que se rige por sistemas normativos internos y el resto; haciendo nugatorio todo un proceso que se llevó a cabo para lograr su reconocimiento.

- **CONCEPTUALIZACIÓN DE LAS AUTORIDADES E INSTITUCIONES JURÍDICAS A PARTIR DEL DERECHO INDÍGENA**

El Tribunal responsable pasó por alto que el Cabildo no solo es autoridad en términos de lo dispuesto en la legislación, sino que se trata de una autoridad de carácter indígena que debe funcionar acorde a sus instituciones internas; por tanto, tiene

plenas atribuciones para someter a consideración de la Asamblea General la ratificación o destitución del suplente como presidente municipal.

En Xoxocotla la población no reconoce la suplencia como un mecanismo válido para ocupar la presidencia municipal; actualmente se ha pretendido imponer esta institución externa a partir de una tragedia que provocó la falta absoluta del presidente electo en Asamblea General.

Al respecto, señala que existe un mecanismo que habría dado legitimidad a la ocupación de la presidencia por el suplente, que es la aprobación de la Asamblea General, pero al haber derivado de una decisión unilateral del Tribunal local, significa una imposición de un representante que no fue designado para fungir como tal y, por tanto, carece de legitimidad.

Así, en su sistema normativo las personas pueden acceder a los cargos solo mediante un compromiso directo adquirido frente a la población, ya sea casa por casa para pedir apoyo o en Asamblea General.

Argumenta que en Xoxocotla no se elige a una sola persona, se elige a una planilla que mantenga un proyecto de unidad con intención de fortalecer y consolidar el gobierno, lo cual fue violentado por Abraham Salazar Ángel y significa una traición a sus semejantes en proyectos difíciles y esto no representa a un Xoxocolteco, por lo que genera un agravio a sus instituciones tradicionales.

- **FALTA DE CONSULTA**



La parte actora argumenta que no se respetó la obligación que tiene el Estado de consultarles de manera previa, libre e informada respecto de los actos que puedan afectarles, sin que se les impongan decisiones que trasgreden sus derechos colectivos.

- **PROCEDIMIENTO PARA LA DESIGNACIÓN DE LA PRESIDENCIA QUE ESTABA EN DESARROLLO**

El Tribunal local no tomó en consideración que en la sesión del Concejo Municipal celebrada el diez de marzo de dos mil veintidós, se acordó que se convocaría a Asamblea General el veinte de marzo siguiente, a fin de someter a votación la *“definición de presidente municipal de Xoxocotla”*, donde se decidiría por la ratificación de la designación realizada por el Cabildo de Raúl Leal Montes, o bien, la designación de Abraham Salazar Ángel, quien fungió como suplente.

Para la Asamblea General convocada para el veinte de marzo de dos mil veintidós se realizó una amplia difusión con carteles, mantas, redes sociales, conferencia de prensa, mototaxis y una marcha.

Destaca que la celebración de la Asamblea se materializó el veinte de marzo y aunque ello fue posterior a la sentencia impugnada; explica que los procesos indígenas no son como en otras comunidades, porque en su sistema normativo interno cuando estos inician no pueden detenerse.

Indica que, en el caso solo existía la posibilidad de detener la Asamblea General si la autoridad electoral hubiera acudido a la comunidad a hacer saber la resolución impugnada y a pesar de

eso la población siempre buscaría expresarse y decidir, porque para ellos la democracia se materializa a partir de escuchar a las autoridades legítimas y mediante las Asambleas Generales.

A partir de lo anterior, fue indebido que el Tribunal local desconociera la existencia de una convocatoria para la celebración de una Asamblea General en la cual se decidiría si procedía o no tomar protesta como presidente municipal al entonces suplente de Benjamín López Palacios; incluso, pudo haber acudido previo a resolver a fin de conocer y dar fe de su sistema democrático y sus decisiones.

- **INDEBIDA ORDEN DEL TRIBUNAL LOCAL DE TOMAR PROTESTA COMO PRESIDENTE AL SUPLENTE TRAVÉS DE LA SÍNDICA MUNICIPAL**

Fue indebido que el Tribunal local ordenara que fuera la síndica municipal quien tomara protesta del cargo de presidente municipal a Abraham Salazar Ángel, porque carece de atribuciones tanto en la Ley Orgánica Municipal como en el sistema normativo interno.

Conforme al sistema normativo, es el cabildo a quien pueden ser extendidas facultades a partir de la autoridad que representan para la población.

- **VALIDEZ DE LA ASAMBLEA DE VEINTE DE MARZO DE DOS MIL VEINTIDÓS**

Argumenta que el Tribunal local tenía conocimiento de la designación efectuada por el Cabildo, así como de la convocatoria de la asamblea que se llevaría a cabo el veinte de



marzo, para decidir cuál de las dos personas involucradas tendría el respaldo de la población para ejercer el cargo.

Señala que, esta Sala Regional debe reconocer la validez de la asamblea de veinte de marzo de dos mil veintidós, de donde emanó la legítima decisión del pueblo de Xoxocotla de nombrar al presidente municipal a Raúl Leal Montes.

- **PLAZO PARA LAS PERSONAS TERCERAS INTERESADAS NO FUE RESPETADO POR EL TRIBUNAL LOCAL**

Señala que el Tribunal local dictó un acuerdo en el cual ordenó convocar a la población para presentar escritos de personas terceras interesadas por un plazo de quince días, por tanto, se difundieron carteles y mantas para convocar a la población.

Dicho plazo vencía el veintiuno de marzo; sin embargo, de manera apresurada dictó la resolución el dieciocho de marzo, lo cual genera una desconfianza en la comunidad y una vulneración a sus derechos, ocasionando tensión entre la población al considerar que se burlan y le restan importancia.

- **PRECEDENTES SIMILARES DE LOS CASOS CONOCIDOS POR ESTA SALA REGIONAL**

Argumenta que lo ocurrido y juzgado por esta Sala Regional en el juicio SCM-JDC-2300/2021 fue una situación similar. Existió una sentencia del Tribunal local en la cual indebidamente se consideró válida la figura de la suplencia para la presidencia municipal ante el fallecimiento del presidente electo.

Con independencia de ello, el pueblo Xoxocotla celebró su elección y Asamblea General en donde se decidió quién debía ocupar el cargo de presidente municipal; lo cual fue validado por esta Sala Regional, revocando la decisión del Tribunal local y reconociendo lo expresado en Asamblea General, aun cuando dicha Asamblea se celebró de manera posterior a la sentencia local.

- **INVALIDEZ DE LA SESIÓN DE CABILDO DE DIECINUEVE DE MARZO DE DOS MIL VEINTIDÓS**

En la sesión extraordinaria de cabildo celebrada el diecinueve de marzo -en que Abraham Salazar Ángel rindió protesta- existieron diversas irregularidades, por carecer de todos los requisitos y formalidades que exige la ley, entre ellas, la síndica actuó careciendo de facultades; además, no fueron convocadas todas las personas que integran el cabildo.

DÉCIMA PRIMERA. Planteamientos de las personas terceras interesadas.

En este caso es aplicable lo dispuesto en la **jurisprudencia 22/2018**, de rubro: **COMUNIDADES INDÍGENAS. CUANDO COMPARECEN COMO TERCEROS INTERESADOS, LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN RESPONDER EXHAUSTIVAMENTE A SUS PLANTEAMIENTOS**³⁹, emitida por el Tribunal Electoral.

³⁹ 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.



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; por lo que las y los juzgadores tienen el deber de analizar sus planteamientos cuando presenten escritos de personas terceras interesadas y darles una respuesta exhaustiva.

Conforme a lo anterior, en el presente apartado se realiza una síntesis de los planteamientos formulados por las personas que presentaron escritos de terceras interesadas.

- El Tribunal local emitió una sentencia necesaria y razonable al evitar que un acto que simula una Asamblea y que abonaría al clima de ingobernabilidad generado por el regidor que pretender ser presidente municipal; por tanto, evitó de manera justa daños y estragos sociales.
- Los cargos de elección popular son irrenunciables y el regidor Raúl Leal Montes no ha renunciado a su cargo, pero aun así pretende ser presidente municipal.
- Las pretensiones de la parte actora de los juicios en que se actúa son contrarias al artículo 1, 35, 36 y 115 de la Constitución, por lo que de revocar la sentencia impugnada se violentaría el derecho de Abraham Salazar Ángel a ejercer el cargo.
- La Asamblea General celebrada el veinte de marzo de dos mil veintidós no cumple con los requisitos exigidos en el

sistema normativo interno; además de que violenta el derecho al voto en su vertiente pasiva y activa, lo que es contrario a la Constitución y la Ley Orgánica Municipal.

- El Cabildo no cuenta con atribuciones para nombrar a un regidor como presidente municipal.
- La Asamblea General nunca excusó a Raúl Leal Montes de su cargo como regidor y aun así impulsó su segundo cargo, quebrantando el principio de neutralidad.
- Es constitucional y legal la designación del suplente como presidente municipal, ante la falta definitiva del propietario, porque él fue votado en la planilla que ganó la elección celebrada el tres de octubre del año pasado y ratificada por Asamblea General el veintiocho de octubre de dos mil veintiuno.

DÉCIMA SEGUNDA. Tipo de controversia.

El Tribunal Electoral ha definido que para proteger y garantizar los derechos político-electorales y colectivos de las personas y pueblos indígenas resulta necesario **identificar claramente el tipo de controversias comunitarias que se someten a su conocimiento** a fin de analizar, ponderar y resolver adecuadamente y con perspectiva intercultural.

Conforme a ello se ha reconocido la existencia de tres posibles tipos de controversias de las comunidades indígenas, a saber:

- 1. Controversia extracomunitaria.** Cuando los derechos de las comunidades se encuentran en relación de tensión



o conflicto con normas de origen estatal o respecto de grupos de la sociedad que no pertenecen a la comunidad

2. Controversia intracomunitaria. Cuando la autonomía de las comunidades se refleja en “restricciones internas” a sus propios miembros.

3. Controversia Intercomunitaria. Cuando los derechos colectivos de autonomía y autodeterminación de dos o más comunidades se encuentran en situaciones de tensión o conflicto entre sí.

Criterio establecido en la jurisprudencia 18/2018, de rubro: **COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBER DE IDENTIFICAR EL TIPO DE LA CONTROVERSIA PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL, A FIN DE MAXIMIZAR O PONDERAR LOS DERECHOS QUE CORRESPONDAN**⁴⁰.

En el asunto que ahora se resuelve es posible identificar que existe una controversia de carácter mixto, es decir, por una parte, hay un conflicto extracomunitario y también se tiene un conflicto intracomunitario.

Esto se afirma así porque, existe una tensión entre el sistema normativo interno y las instituciones jurídicas legisladas en la Ley Orgánica Municipal; asimismo, la parte actora demanda que al exterior del municipio indígena sean reconocidas sus instituciones jurídicas, cultura, tradiciones y forma de organización, porque sin ello se genera que de forma progresiva

⁴⁰ Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 11, Número 22, 2018, páginas 16, 17 y 18.

se extinga la identidad indígena y cultural que han luchado por preservar por siglos.

Por tanto, al identificarse una colisión entre intereses del pueblo indígena con instituciones de derecho legislado, se está en presencia de un conflicto **extracomunitario**.

Por otra parte, también se advierte la existencia de un conflicto **intracomunitario**, porque en el presente asunto la parte actora y terceras interesadas tienen entre sí pretensiones contrarias en relación con su organización interna; y en que se aducen planteamientos contrarios respecto al funcionamiento de sus instituciones jurídicas y la persona que debe ocupar la presidencia municipal.

DÉCIMA TERCERA. Metodología para el análisis integral de la controversia

La parte actora señala ante esta Sala Regional sus derechos de autodeterminación, autonomía y su sistema normativo interno, y que a partir de ello se vive un contexto de ingobernabilidad y conflicto social.

Muestra de este contexto social es que el presente asunto se originó tras el homicidio de Benjamín López Palacios, días después de que tomara posesión del cargo como presidente municipal y, semanas después, también fue privado de la vida el entonces secretario del ayuntamiento de Xoxocotla.

Así, considera que ha existido una violación a sus instituciones jurídicas, a su organización interna, derechos de autonomía y su libre determinación.



Al respecto, esta Sala Regional conoce ahora de un asunto en el cual existe un **complejo contexto social en el municipio indígena de Xoxocotla** y un evidente **choque cultural**.

Si bien, esto se ha advertido a partir de que recientemente Xoxocotla fue conformado como un municipio indígena, dado que antes formaba parte del municipio Puente de Ixtla; y, **por primera vez ha ocurrido la falta absoluta de la persona que ocupaba la presidencia municipal**.

Ello ha puesto en relieve, para esta Sala Regional, que además de la necesidad resolver y dar **definición en torno a persona que ocupará el cargo de la presidencia municipal**; también existe un **conflicto subyacente**, que no deriva propiamente de un acto independiente, **sino de una secuela de acontecimientos** ocurridos durante el proceso de transición y consolidación hacia municipio indígena.

A partir de ello, esta Sala Regional observa que, el complejo contexto de inestabilidad social que actualmente vive Xoxocotla tiene implicaciones en:

3. La definición sobre la persona que debe ocupar la **presidencia municipal**, tras el homicidio de Benjamín López Palacios.
4. La existencia de un **choque cultural** originado porque consideran que desde su conformación como municipio indígena se les han impuesto instituciones jurídicas que no son acordes con su sistema normativo interno,

generando así **conflictos e inestabilidad en Xoxocotla.**

Así, esta Sala Regional se encuentra obligada a resolver el **conflicto** que se presenta en el municipio indígena, desde una perspectiva intercultural, atendiendo el contexto integral a fin de **contribuir a una solución efectiva de los conflictos internos.**

Lo anterior, es un deber de esta Sala Regional, de conformidad con lo dispuesto en la jurisprudencia 9/2014, **COMUNIDADES INDÍGENAS. LAS AUTORIDADES DEBEN RESOLVER LAS CONTROVERSIAS INTRACOMUNITARIAS A PARTIR DEL ANÁLISIS INTEGRAL DE SU CONTEXTO (LEGISLACIÓN DE OAXACA)**⁴¹.

En dicha **jurisprudencia** se ha establecido que, en las resoluciones judiciales que involucren **conflictos sociales** de comunidades indígenas, es necesario que, a través de un análisis integral de las controversias, se procure una solución efectiva de los conflictos internos, a fin de **favorecer el restablecimiento de las relaciones que conforman el tejido social comunitario.**

Esto implica, además, que esta Sala Regional deba resolver sin atender formalidades o principios de derecho positivo que tienen un significado distinto al interior de las comunidades indígenas, lo que es destacado así por la Sala Superior en el **SUP-REC-194/2022.**

⁴¹ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 14, 2014, páginas 17 y 18.



Así, este órgano jurisdiccional tiene el deber de realizar un **estudio integral de un conflicto y procurar su solución real**; sin que necesariamente deba seguirse un enfoque metodológico que privilegie los formalismos procesales y que, en su caso, podrían restringir la posibilidad de resolver dicha controversia real.

Así, para el análisis de las dos temáticas apuntadas previamente, se privilegiará el estudio de los agravios de fondo sobre los que sean de índole procesal -plazo para la comparecencia de personas terceras interesadas-; porque, es de esta manera como podrán atenderse los problemas fundamentales que han sido planteados, de no analizarse así, se generaría la posibilidad de emitir una sentencia cuyos efectos, en su caso, únicamente reparen cuestiones procesales.

A partir de lo expuesto, se precisa que el estudio del presente asunto se realizará conforme a los siguientes temas:

1. Análisis de información antropológica del municipio indígena.
2. Determinación sobre la persona que debe ocupar la presidencia municipal.
3. Estudio del conflicto subyacente consistente en la afectación del derecho al autogobierno y libre determinación de Xoxocotla.

DÉCIMA CUARTA. Documentación antropológica del municipio indígena.

A. ASPECTOS CULTURALES, DE ORGANIZACIÓN INTERNA Y SISTEMA NORMATIVO INDÍGENA

Durante el procedimiento para la creación del municipio de Xoxocotla fue necesario que se realizaran estudios antropológicos para determinar si se cumplían con los requisitos necesarios y las conclusiones de ellos fueron plasmadas en el Decreto mediante el cual se crea dicho municipio.

Asimismo, desde su conformación como municipio, esta Sala Regional ha conocido de diversos asuntos relacionados con elecciones e integración de sus autoridades, en las cuales se han revisado, entre otros actos, diversas sentencias dictadas por el Tribunal local (SCM-JDC-1255/2018, SCM-JDC-1769/2021 y SCM-JDC-2300/2021 y acumulados).

A partir de lo anterior, es un hecho notorio⁴² para esta Sala Regional que en los juicios de la ciudadanía locales citados en el párrafo anterior, el Tribunal local solicitó al INAH en Morelos diversos informes antropológicos y en cumplimiento a dicho requerimiento se remitieron los siguientes estudios:

- Informe antropológico solicitado por el Tribunal local al INAH, con base en el expediente TEEM/JDC/57/2019⁴³.

⁴² En términos de lo dispuesto por el artículo 15 de la Ley de Medios.

⁴³ Dicho estudio obra en autos del expediente SCM-JDC-1769/2021 en el cual se conoció y revocó la primera resolución que se emitió en los juicios de la ciudadanía local TEEM/JDC/306/2021-3 y acumulados.



- Informe sobre la Asamblea y los procesos electorales en Xoxocotla estado de Morelos, requerido en el expediente TEEM/JDC/306/2021-3 y su acumulado⁴⁴.

De esta forma, se advierte que desde su creación hasta este momento se han documentado diversos aspectos culturales, sociales, económicos y jurídicos del pueblo indígena que habita en Xoxocotla.

Cabe destacar que el presente apartado también se realizará a partir de información bibliográfica especializada en el pueblo de Xoxocotla, concretamente, un estudio antropológico sobre cultura política publicado en 1991 (mil novecientos noventa y uno), por el Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la UNAM⁴⁵.

Por tanto, en este apartado se precisarán los aspectos relativos a las instituciones y reglas vigentes en el sistema normativo, identificando así el derecho indígena aplicable con base en el pluralismo jurídico; exigencia que ha sido identificada en la jurisprudencia 19/2018 ya citada⁴⁶.

1. Origen de Xoxocotla

El origen poblacional de Xoxocotla se remonta al periodo Preclásico medio y superior, que comprende los siglos que van

⁴⁴ Posteriormente, en los juicios SCM-JDC-2300/2021 y acumulados, fue objeto de revisión las sentencias dictadas en los juicios de la ciudadanía local TEEM/JDC/306/2021-3 (dictada en cumplimiento al juicio SCM-JDC-1769/2021) y acumulados, así como TEEM/JDC/1555/2021-2.

⁴⁵ Tapia Uribe, Medardo. Aportes de Investigación/51. Cultura Política: El Aprendizaje de un Pueblo Indígena. UNAM, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, 1991.

⁴⁶ Jurisprudencia 19/2018, emitida por el Tribunal Electoral de rubro: JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL

de 1200 a.C. (mil doscientos antes de Cristo) hasta el 200 (doscientos) de nuestra era⁴⁷.

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 ordenanza de 1613 mil seiscientos trece estableció que el pueblo de Xoxocotla se congregara con el de Tetelpa. **Este hecho puede señalarse como la fundación hispana de Xoxocotla donde ahora se encuentra.**

Xoxocotla es un pueblo indígena del sur del estado de Morelos, que ha existido desde hace más de quinientos años como sus vecinos de Zacatepec, Jujutla o Puente de Ixtla. Xoxocotla, sin embargo, es distinta de la forma de ser de los pueblos vecinos; ya que **su cultura e identidad indígena han subsistido**, en tanto que los pueblos vecinos, se han transformado en comunidades mestizas⁴⁸.

La **característica étnica indígena de Xoxocotla les relegó**, como a otros pueblos indígenas del país, de ciertos procesos de desarrollo económico y les sujetó a ciertas formas de explotación en el pasado colonial y postcolonial de México⁴⁹.

⁴⁷ Periódico oficial "Tierra y Libertad" el Decreto número 2344 dos mil trescientos cuarenta y cuatro por el que se creó el Municipio de Xoxocotla, Morelos, páginas 8 y 9.

⁴⁸ Tapia Uribe, Medardo. Aportes de Investigación/51. Cultura Política: El Aprendizaje de un Pueblo Indígena. Cuernavaca, UNAM, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, 1991, página 23.

⁴⁹ Obra citada en la nota anterior, página 24.



2. Información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)

De acuerdo con el censo de población 2020 (dos mil veinte) realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Xoxocotla tiene una población de 27,805 (veintisiete mil ochocientos cinco habitantes)⁵⁰.

Dicha población se ubica principalmente en tres localidades:

- Xoxocotla Centro: 27,073 (veintisiete mil setenta y tres) habitantes.
- Campo Anenehuilco: 666 (seiscientos sesenta y seis) habitantes.
- Prolongación Benito Juárez 491 (cuatrocientos noventa y un) habitantes.

Actualmente, se estima que el 8.35 % (ocho punto treinta y cinco por ciento) hablan **lengua indígena**, de los cuales el 0.72% (cero punto setenta y dos por ciento) no hablan español.

Las lenguas indígenas más frecuentes son el **náhuatl** en un 98.9% (noventa y ocho punto nueve por ciento) y **mixteco** el 0.4% (cero punto cuatro por ciento).

En la referida investigación antropológica sobre cultura política publicada en 1991 (mil novecientos noventa y uno), se señaló lo

⁵⁰ Datos consultables en:
<https://www.inegi.org.mx/app/cpv/2020/resultadosrapidos/default.html?texto=xoxocotla>
https://coespo.morelos.gob.mx/images/Datos_municipales/2021/XOXOCOTLA.pdf

siguiente, respecto a la **pérdida de su lengua** como elemento cultural:

“La autonomía desarrollada por los xoxocoltecas a través de su lenguaje ha sido mermada por la aceptación de una idea del progreso que, para su participación, exigía el idioma español y excluía el náhuatl [...].

[...]

La defensa de la forma de ser de los xoxocoltecas fue siendo minada a través de la educación escolarizada y del aprendizaje del idioma español en detrimento del conocimiento náhuatl y las formas de crianza y socialización indígenas.”

Por otra parte, de acuerdo con la información de dos mil veinte publicada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social; se considera que en Xoxocotla el **79.5%** (setenta y nueve punto cinco por ciento) se encuentra en **condiciones de pobreza**, del cual, el 33% (treinta y tres por ciento) son identificados en pobreza extrema⁵¹; lo que resulta un importante indicador respecto al nivel de **marginación**.

3. Cultura y organización interna

Existe un sistema de cargos que incluye las responsabilidades a desempeñar por los miembros de la comunidad en el ámbito de la administración de gobierno y la iglesia.

En el año de 1934 (mil novecientos treinta y cuatro) en Xoxocotla se organizó un **comité de representantes del pueblo** para recibir a autoridades gubernamentales que visitaban el pueblo.

⁵¹ Información consultable en la página oficial del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL): <https://www.coneval.org.mx/Paginas/principal.aspx>



El pueblo decidió que ese comité estaría formado por las autoridades tradicionales en funciones y exautoridades, tales como:

- Mayordomos
- Topiles
- Ayudantes
- Consejo de Ancianos.

Dentro de las tradiciones del pueblo existen diversos rituales, entre los cuales, de manera previa se realiza una preparación en la que se deben nombrar dos personas “**regidoras**”, que son nombradas por dos distintos métodos:

- Una persona es nombrada por Asamblea General.
- La otra persona obtiene el cargo por herencia o es designada por el Consejo de Ancianos.

Asimismo, se destaca que la persona regidora nombrada por Asamblea se designa junto con el(la) delegado(a) municipal, el o la juez de paz y la persona presidenta de fiestas. Estos **cargos duran dos años.**

Por otra parte, el Comité de Agua no solo se encarga de la administración de este líquido vital, sino que también es un vehículo de discusión, decisión y acción política.

Dentro de este sistema están incluidos los llamados servicios del pueblo, como los encargados de las danzas y sus miembros que organizan procesiones, constituyen los xochimamastles que se encargan de organizar reuniones con la comunidad y con otras

en jornadas culturales o la atención a las marchas de los pueblos indígenas, por mencionar algunos.

Anteriormente, también se conformaron las cuadrillas de existencia intermitente que organizaban a las personas encargadas en las manzanas y cuadras del Pueblo.

También existen fracciones que están conformadas por miembros de todo tipo, como los comités, escuelas, grupos de moto taxis, tienderos(as) y el Comité del Comisariado Ejidal.

Internamente existe una división en fracciones y otras colectividades, a veces enfrentando conflictos entre ellas, pero cuando perciben una amenaza al pueblo se logra una respuesta incluyente.

4. Asamblea General y destitución de cargos

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 el estudio antropológico se concluye que la Asamblea General es un espacio de participación donde la búsqueda del consenso es importante; por tanto, se concibe como el medio democrático por excelencia, en contraposición de los partidos políticos que generaron importantes conflictos y fracturas en la vida social.

Se destaca que si bien, en Xoxocotla han existido factores internos y externos que provocaron la **adaptación de algunas**



instituciones internas y su sistema normativo indígena; sin embargo, la **Asamblea General ha sido un elemento constante**.

Asimismo, existe una historia muy amplia de **destituciones y restituciones de los cargos en Xoxocotla**; por tanto, la comunidad ha mantenido esta práctica como forma de autorregulación, así, la **revocación del mandato** es una institución reconocida.

5. Procedimientos electorales internos

En el expediente TEEM/JDC/306/2021-3 y su acumulado, que esta Sala Regional conoció al revisar la sentencia respectiva en el juicio de la ciudadanía SCM-JDC-2300/2021⁵², el Tribunal local solicitó al INAH un estudio antropológico en el que se respondieran diversos cuestionamientos en torno a los procesos electorales dentro del sistema normativo interno de Xoxocotla.

Al respecto, se obtuvo la información que se detalla en este apartado de la sentencia, precisando que corresponde a un análisis especializado llevado a cabo por el personal designado por el INAH.

En cuanto a los procedimientos de elección tradicionales, se destacó que actualmente no es sencillo definir un procedimiento único, ya que deben tomarse en cuenta los procedimientos tradicionales que se tenían antes del reconocimiento de Xoxocotla como municipio.

⁵² Elaborado por el Dr. Luis Miguel Morayta Mendoza, Investigador titular C del INAH en Morelos, el nueve de marzo de dos mil veinte.

En las últimas cinco décadas han existido acontecimientos que han provocado cambios, de tal forma que, desde el sistema de “Los Rumbos”⁵³ (que estuvo vigente hasta la década de los ochenta) a la fecha se han impuesto factores internos y externos que han dado lugar a una diversificación.

Comenzando la década de los ochenta, se empezaron a dar cambios en el sistema de elección, se fueron implementando **las planillas y las urnas**; esto, ya que el pueblo indígena en ocasiones acepta cambios **con la intención de protegerse contra las presiones** que sobre ellos y ellas ejercen diferentes actores locales y externos.

Así, el anonimato que da el uso de las urnas en algunos casos significa evitar represalias que puedan sufrir por no elegir las preferencias de dichos actores.

6. Conflictos sociales previos a la conformación del municipio

De la información proporcionada por el INAH, se destaca que en **los ochenta** se produjeron cambios especialmente a partir de conflictos con el gobierno estatal, cuando se pretendió suspender la feria de primero de mayo para dar paso a la campaña de una candidatura a la presidencia de la república.

⁵³ El sistema de “Los Rumbos” estuvo vigente hasta la década de los ochenta; consistía en que varios grupos se formaban de acuerdo con los puntos cardinales (los rumbos), cuando cada grupo tenía a su candidatura, le dejaban saber a la ayuntamiento municipal que ya podían realizarse las elecciones. Se congregaba la población y se ponían pizarrones en la escuela, cada persona pasaba a dejar su marca por la candidatura de su elección. No era necesaria convocatoria, porque era el pueblo y sus divisiones el que marcaba los tiempos al estar involucrados en el proceso.



Asimismo, existió un conflicto social porque el gobierno estatal pretendió que se llevara a cabo la construcción de un aeropuerto en los terrenos de Xoxocotla.

A partir de lo anterior, la comunidad tuvo una **mayor intervención de la administración estatal**, especialmente con la creación de la delegación municipal. Asimismo, se acentuó una injerencia de los **partidos políticos y se procedió a votar por planillas en urnas**.

Por otra parte, en la investigación sobre cultura política publicada en mil novecientos noventa y uno⁵⁴, se explicó lo siguiente:

“5. Los desacuerdos con el Estado

Xoxocotla, como seguramente ocurre con otros pueblos indígenas de México, es una comunidad donde las formas de gobierno que prevalecen en otras partes de la República tienen que estar sujetas a negociación. **La imposición de decisiones del gobierno con frecuencia provoca conflictos y enfrentamientos que llegan incluso a desenlaces violentos.** Este fue el caso de un conflicto desarrollado el 22 de enero de 1989 entre xoxocotelcas y el gobierno (Federal y Estatal) con motivo del cambio de autoridades locales (ayudante municipal).”

Retomando la información de los dictámenes antropológicos recabados por el Tribunal local, se señala que en **la década de los noventa** ocurrieron diversos eventos políticos; se dio una importante presencia del ejército y de la policía ministerial, la población consideró que el Ayudante Municipal promovió y

⁵⁴ Tapia Uribe, Medardo. Aportes de Investigación/51. Cultura Política: El Aprendizaje de un Pueblo Indígena. Cuernavaca, UNAM, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, 1991, página 35.

apoyó dicha actividad, a partir de ello, la población consideró vulnerada su autonomía y destituyó a quien ocupaba dicho cargo municipal.

En los dictámenes antropológicos también se destacan eventos de severa represión hacia la población por movilizaciones sociales para apoyar a maestros(as) disidentes y por la defensa del agua.

Asimismo, se realizaron diversas movilizaciones sociales, por ejemplo, la generada por el intento de construir un campo de Golf en Tepoztlán, a lo que la población se opuso.

En el dictamen antropológico se explica que en este periodo se acentuó la **intervención del gobierno estatal y se buscó intervenir en la composición de los grupos que conformaban las autoridades auxiliares municipales**; asimismo, se disolvieron instancias comunitarias que luego volvieron a surgir por acción de las asambleas como el comité de agua potable y las cuadrillas.

7. Algunos rasgos característicos de la cultura política

Tomando en consideración que en esta sentencia se deben resolver cuestiones derivadas de conflictos sociales y políticos, resulta relevante destacar algunas de las conclusiones que en la investigación sobre cultura política publicada en mil novecientos noventa y uno ⁵⁵.

“La cultura política peculiar de Xoxocotla se debe más a su arraigo a la tierra, a su identificación y cohesión

⁵⁵ Tapia Uribe, Medardo. Aportes de Investigación/51. Cultura Política: El Aprendizaje de un Pueblo Indígena. Cuernavaca, UNAM, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, 1991, páginas 44-47.



como comunidad y a la explotación, marginación y denigración de que ha sido objeto durante tantos años.

[...]

El consenso sobre la legitimidad de las autoridades locales en Xoxocotla es un elemento muy importante. Se considera que esto tiene una base en su origen étnico y las diversas formas de dominación y explotación a la que han sido sujetos en su desarrollo.

[...]

La defensa de la autonomía local de los xoxocoltencas, que los ha hecho tan característicamente únicos, es lo que permitió la crítica del proceso electoral y aparentemente es lo que ha permitido a Xoxocotla reproducir su forma de ser y su cultura política. Parece que en este sentido la educación colaboró ofreciendo estructuras para ello, pero al costo de perder su lenguaje y muchos de sus otros valores culturales. Sería deseable que el Estado y la sociedad regional supieran valorizar esto en lo que representa: **la supervivencia de un pueblo que ha estado aquí más de quinientos años bajo condiciones muy difíciles de coloniaje, explotación o marginación.**

Xoxocotla está dispuesta al cambio; sus nuevas generaciones así lo demuestran. Sin embargo, sus aspiraciones son altas, pues **exige con su participación respeto a su autonomía y a su identidad, a su forma de ser distinta,** por ello, exigen: respeto a la tierra, agua y una participación que respete sus acuerdos internos y los compromisos contraídos hacia afuera. Estas aspiraciones no parecen haber sido provistas por la educación, sino por las generaciones anteriores como resultado de sus **esfuerzos por sobrevivir conquistados, explotados o marginados durante más de quinientos años.** Sus aspiraciones altas van de la mano de la definición de sus necesidades básicas y de su **perspectiva como familia y como comunidad.**

[...]

La participación política, como hemos visto en este trabajo, tiene que ver con procesos históricos de largo plazo. La cultura política incorpora las formas de participación, pero éstas se encuentran arraigadas en procesos mediante los cuales las comunidades adquieren identidades propias. **La cultura política no puede reducirse al estudio de un momento dado, tiene que ver con un proceso de formación social donde lo predominante son los aspectos culturales.** Estos constituyen el universo donde son subsumidas las cuestiones políticas. Y la cultura, incluyendo su parte política, es un proceso de aprendizaje que de ninguna manera es estático.”

Del estudio antropológico sobre cultura política citado, puede advertirse que, desde hace décadas, en Xoxocotla han existido una serie de conflictos, incluso violentos, en donde dicha población indígena se ha caracterizado por una importante participación política definida principalmente por el arraigo a su territorio, la exigencia de respeto a su autonomía y a su identidad, a su forma de ser distinta, frente a los órganos estatales.

8. Creación del municipio de Xoxocotla

El **dieciocho de diciembre de dos mil diecisiete**, se publicó en el periódico oficial “Tierra y Libertad” el Decreto número 2344 dos mil trescientos cuarenta y cuatro por el que **se creó el Municipio de Xoxocotla, Morelos.**

La comunidad de Xoxocotla se encuentra asentada al sur del estado de Morelos y antes de su creación como municipio pertenecía al municipio de Puente de Ixtla, y hasta entonces, atendiendo al número de habitantes se reconocía una delegación en esa municipalidad que, de acuerdo con la Ley



Orgánica Municipal, correspondía a una subdivisión adecuada para la organización de su gobierno interior municipal⁵⁶.

De esta manera, a partir del Decreto emitido en dos mil dieciocho Xoxocotla se reconoció como un nuevo municipio, el cual fue separado del municipio de Puente de Ixtla, a partir de la división de diversas colonias, barrios y campos ejidales.

9. Opinión del investigador del INAH sobre conflictos internos posteriores a la conformación del municipio

En opinión del especialista designado por el INAH (análisis 2020 dos mil veinte y 2021 dos mil veintiuno), existen en el pueblo dos posiciones opuestas y en conflicto en cuanto al sistema normativo interno, especialmente la del gobierno del ahora municipio indígena, esto es, el Concejo Municipal de Xoxocotla, que podría representar la posición con mayor conflicto con los “usos y costumbres” por su total apego a la Ley Orgánica Municipal.

La estructura administrativa del Concejo Municipal sigue muy de cerca la Ley Orgánica Municipal, integrado por presidencia, secretaría del ayuntamiento, sindicatura y regidurías, además de una plantilla laboral de cien personas. Cada concejero(a) atiende carteras como hacienda, medio ambiente, derechos humanos, cultura, entre otras.

⁵⁶ El artículo 12 de la Ley Orgánica Municipal establece lo siguiente: “Para su organización territorial interna los Municipios podrán crear las subdivisiones territoriales adecuadas para la organización de su gobierno interior, fijando su extensión y límites en Delegaciones y Ayudantías Municipales. Al crearse una delegación en algún Municipio, los centros de población que estén ubicados dentro de la nueva delegación podrán organizarse como Consejos de Participación Social, en el caso de las Ayudantías Municipales ya existentes conservarán su denominación, así como los derechos y obligaciones que se establezcan en la presente Ley.”

Señala que, a pesar de que la elección para conformar el primer Concejo Municipal tuvo algunos elementos tradicionales indígenas; **una vez que entrevistó a integrantes de ese Concejo** se obtuvo que ellos no reconocían a las asambleas como medio de organización y decisión de los procesos electorales, pues consideraban que la máxima autoridad era el Cabildo, el Investigador menciona que en esas entrevistas [efectuadas a integrantes del primer Concejo] *“se llegó a decir que esas asambleas tenían más de treinta años que ya no se realizaban”*.

Por otro lado, explica el investigador del INAH, ante el descontento por la falta de legitimación del primer Concejo Municipal apegado a la legislación; la población nombró a un *“Concejo Municipal indígena Elegido por el Pueblo”*.

El *“Concejo Municipal indígena Elegido por el Pueblo”* procura mantener una actitud y acciones al sistema normativo interno. Dentro de sus normas está que las y los candidatos deben ser personas reconocidas por su honestidad, en una elección donde tienen que subir al quiosco y la población manifestará su aprobación o rechazo.

La estructura administrativa del *“Concejo Municipal Indígena Elegido por el Pueblo”* es muy flexible; no cuenta con ingresos y se basa en el trabajo voluntario y los recursos que como ciudadanos(as) gestionan. Una serie de concejeros(as) que atienden diferentes necesidades, a pesar de que no tienen reconocimiento legal, sí tiene legitimación por votación de la Asamblea General.



Así, en el *“Concejo Municipal Indígena Elegido por el Pueblo”* las y los concejeros atienden diversos temas, por ejemplo, consiguen pases de una empresa para gente que tiene necesidad de viajar por razones de salud y que no tienen recursos, otra concejería atiende la operación de mototaxis; otra el mantenimiento del alumbrado; el registro civil, la recolección de basura, el tráfico, entre otros.

Dentro del *“Concejo Municipal Indígena Elegido por el Pueblo”* también hay una concejería por parte de las y los ejidatarios, ya que el edificio del comisariado ejidal ha sido prestado al Concejo y es el recinto formal de las autoridades.

En opinión del especialista del INAH, existen conflictos al interior de la comunidad porque la Ley Orgánica Municipal afecta la tradición cultural del pueblo; un ejemplo se dio cuando la ley estableció que las presidencias y ayudantías municipales durarían tres años, **pero ello no es acorde al sistema normativo donde hay una rotación anual de la gente y sus respectivos cargos.**

Destaca que en aquel momento se permitió una armonización de ambos sistemas, dejando que los pueblos indígenas siguieran rotando la titularidad de sus autoridades cada año.

No obstante, considera que actualmente existe un panorama diferente, porque aun cuando se está reconociendo a los pueblos indígenas diversos derechos, en la Ley Orgánica Municipal se ha atentado contra sus instituciones internas al no existir un verdadero reconocimiento de la Asamblea General.

Así, señala el antropólogo en su estudio que, no solo se les ha desconocido el **derecho a diseñar sus convocatorias y las elecciones de acuerdo con su sistema normativo interno**, sino que se les ha quitado el instrumento que aseguraba una **participación colectiva** en los asuntos más importantes en la vida social, cultural y política.

Esto se explica a partir de que en el ámbito electoral **el Concejo Municipal (ayuntamiento) ha desarrollado diversas acciones que no han sido legitimadas por gran parte de la población**; por ejemplo, la creación de la “Comisión Electoral Municipal” que al no haber sido nombrado por autoridades tradicionales no ha tenido un pleno respaldo de la población, ni tampoco se le reconoce autoridad. Asimismo, no se le reconoció la facultad para convocar a las Asambleas Generales, incluso aquellas de índole electoral.

Así, señala que al interior de la comunidad existen grupos que intentan tener el control de los procesos electorales e implantar sus diseños particulares en la sociedad de Xoxocotla.

Sin embargo, en el sistema normativo interno reconocido en el pueblo indígena, en las Asambleas Generales un requisito que se debe reunir es el de la cantidad de ciudadanos(as) que atienden la convocatoria, generándose el siguiente procedimiento:

- De no atenderse por la población la primera convocatoria, se convoca a una segunda asamblea.
- Si en esa segunda ocasión no se reúne el quórum, entonces se convocaría a una tercera Asamblea que



podrá celebrarse con las personas que se encuentren presentes.

En opinión de diversos integrantes de la comunidad, las reuniones que se han realizado para tomar decisiones respecto a los procesos electorales –desde la conformación del municipio–, no se han realizado conforme a su sistema normativo, en términos de la cantidad de la ciudadanía que debe estar presente y la antelación que tiene que ver entre la convocatoria y la Asamblea General, la agenda propuesta para realizar la Asamblea Regional y la suficiente difusión de la convocatoria y los resultados de ésta.

Debe destacarse que en los informes antropológicos no se documentó el número de personas que, de acuerdo con el sistema normativo, conformaría el quórum mínimo necesario en las asambleas para su celebración válida.

El investigador concluye que la **situación sociopolítica en Xoxocotla es muy compleja**, como resultado de una sucesión de **diferentes formas de actuar y concebir la construcción del cuerpo de gobierno de Xoxocotla**, en donde varios(as) actores(as) sociales aducen ser los(as) verdaderos(as) representantes del pueblo y sienten ser quienes deben conducir los procesos electorales de la comunidad.

Asimismo, hay quienes se acogen al sistema normativo interno solo de forma instrumental, mientras otros(as) tratan de conducirse a través de él y consolidarlo.

10. Contexto social actual

De conformidad con lo señalado por las partes en este juicio, actualmente existe un conflicto que ha llevado a la ingobernabilidad del municipio.

Como se destacó en los antecedentes, el presente asunto ha tenido su origen en la definición de las autoridades que gobernarán el municipio tras el homicidio de Benjamín López Palacios, quien era presidente municipal y que a su vez fue designado para desempeñar dicho cargo tras el fallecimiento de Juan López Palacios.

El homicidio de Benjamín López Palacios ocurrió a solo días de haber tomado posesión del cargo y tras un conflicto al interior de la comunidad sobre la decisión de la persona a quien correspondía desempeñar dicho cargo, que fue resuelto con la intervención de esta Sala Regional.

El quince de marzo de este año, fue también privado de la vida Manuel Alejandro Jiménez Ponciano, quien ocupaba el cargo de secretario del ayuntamiento.

Derivado de ello, las partes señalan que actualmente se vive un contexto de conflicto social, en el que se han confrontado diversas posiciones en torno a la forma en que debe ser nombrado el órgano de gobierno del municipio de Xoxocotla, y la correlativa inconformidad de las personas que consideran se violenta el sistema normativo interno con la decisión del Tribunal local de reconocer al presidente municipal suplente para que ejerza tal cargo.



Debe destacarse que obra en el expediente la constancia de notificación (diecinueve de mayo de este año) de un requerimiento formulado en el juicio de la ciudadanía SCM-JDC-226/2022 en donde un actuario adscrito a esta Sala Regional asentó que se constituyó en las instalaciones del ayuntamiento de Xoxocotla, Morelos y fue atendido por una persona que no se identificó y le manifestó que *“el Concejo Municipal de Xoxocotla, Morelos ya no existe y por tal motivo no era posible recibirse la notificación”*.

Asimismo, el actuario asentó en dicha acta que la persona que lo atendió le informó que la síndica estaba por llegar; posteriormente, fue atendido por la síndica, quien también le reiteró que *“el Concejo Municipal ya no existía pero que ella recibiría la notificación”*.

De esta forma, puede evidenciarse que actualmente en Xoxocotla se vive un clima de inestabilidad social que además se encuentra inmerso en el marco de la transición de su reconocimiento como municipio indígena y la correlativa designación de sus autoridades e integración del órgano de gobierno municipal.

DÉCIMA QUINTA. Estudio sobre la decisión de la persona que debe ser reconocida como presidente municipal.

Como se observa en el apartado de “síntesis de agravios” la parte actora formula diversos planteamientos en torno a una indebida aplicación de instituciones que forman parte del derecho formal legislado y que no son compatibles con el sistema normativo indígena de Xoxocotla.

Concretamente, **expresa que en su cultura indígena la institución jurídica del suplente no tiene aplicabilidad**, porque ello no se reconoce como una forma de acceso a un cargo público y, por tanto, estima que la decisión del Tribunal local conforma una imposición de un sistema jurídico distinto y que violenta sus derechos colectivos como pueblo indígena, reconocido en la Constitución.

A este respecto, las personas terceras interesadas sostienen que dicha persona fue electa como suplente por la mayoría del voto popular en una asamblea calificada como válida por esta Sala Regional.

En consideración de esta Sala Regional son **fundados los agravios de la parte actora**, porque el Tribunal responsable de forma indebida dejó de aplicar el sistema normativo de Xoxocotla y con ello violentó lo dispuesto en el artículo 2 de la Constitución; tal como se explica a continuación.

1. DERECHO A LA PLENA JURISDICCIÓN DEL ESTADO

El artículo 2° de la Constitución establece que los pueblos indígenas son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que **conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas**.

La fracción VII del Apartado A del artículo 2° de la Constitución, reconoce el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, mandatan que las constituciones y leyes de las entidades federativas regulen estos derechos en los municipios, **con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas**.



De igual forma, se establece que la propia Constitución reconoce y garantiza el derecho de las personas y comunidades indígenas, entre otros derechos fundamentales, a la libre determinación y el acceso a la plena jurisdicción del Estado.

Al respecto, la Constitución señala en el precepto citado que, para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que las y los indígenas sean parte, individual o colectivamente, **se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de la Constitución.**

Asimismo, los y las indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos(as) por personas intérpretes y defensoras que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

Por su parte, el artículo 8.1 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes dispone que al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados **deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario.**

El artículo 40 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, al prever que los pueblos indígenas tienen derecho a procedimientos equitativos y justos para el arreglo de conflictos y controversias con los Estados u otras partes; para ello, se tendrán debidamente en consideración las costumbres, las **tradiciones, las normas y los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas** interesados y las normas internacionales de **derechos humanos.**

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha interpretado que conforme al principio de no discriminación consagrado en el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos

Humanos, para garantizar el acceso a la justicia de los miembros de comunidades indígenas, es **indispensable que los Estados** otorguen una protección efectiva que tome en cuenta sus **particularidades propias, sus características económicas y sociales, así como su situación de especial vulnerabilidad, su derecho consuetudinario, sus valores, sus usos y costumbres**⁵⁷.

Conforme a lo anterior, se advierte que en las últimas décadas en los instrumentos normativos de carácter nacional e internacional ha existido un reconocimiento derechos humanos de las personas indígenas -también de titularidad colectiva-; ello, a partir de la visibilización histórica y actual de las circunstancias cuando -tras la conquista- conforman culturas no predominantes.

Sin embargo, la existencia de culturas no predominantes en una nación de ninguna forma puede ser un factor para desconocer su cosmovisión e importancia en un plano de igualdad con las demás culturas.

En ese sentido, al visibilizar que existe una desigualdad histórica de los pueblos indígenas ha dado lugar a establecer obligaciones a cargo del Estado, como en el caso, los órganos jurisdiccionales.

Lo anterior, partiendo de un **reconocimiento de que juzgar asuntos que involucran personas y pueblos indígenas** involucra una **decisión que tendrá impacto** en la vida de personas que tienen **otra cultura**, en la cual deben ser respetadas sus formas de organización interna, instituciones

⁵⁷ Caso Fernando Ortega y otros vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010. Serie C No. 215, párrafo 200.



tradicionales y reconocer sus sistemas normativos indígenas como auténticos sistemas de normas que coexisten con las normas legisladas.

De no cumplirse lo anterior, se genera un efecto de **desigualdad y discriminación**, dado que se estaría imponiendo sobre ellos una visión cultural y jurídica con la cual pueden no sentirse identificados; efecto que no es algo menor, pues **pone en riesgo la conservación de su cultura**, ya que se estaría pretendiendo que adopten elementos que rompen con sus prácticas tradicionales y su patrimonio intangible cuya preservación data de siglos.

Como se ha dicho, se trata de una **coexistencia de culturas y normas**, donde la predominancia numérica o una situación de desigualdad estructural en el ejercicio del poder no debe traducirse en la imposición de una cosmovisión y desplazamiento de la identidad indígena.

Lo anterior lleva al reconocimiento del pluralismo jurídico.

2. Pluralismo jurídico

El derecho a la plena jurisdicción y lo establecido en el artículo 2 de la Constitución ha sido interpretado por la Suprema Corte identificando las siguientes porciones normativas:

"... en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberá tomar en cuenta sus **costumbres y especificidades culturales** respetando los preceptos de esta Constitución"[...] " los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por **intérpretes** y defensores que tengan **conocimiento de su lengua y cultura**".

Al respecto, señaló que el cumplimiento de la obligación de considerar las especificidades y costumbres de los pueblos originarios no se agota en la necesaria traducción, interpretación y nivelación lingüística y cultural de los procesos judiciales, ni con el despacho de los asuntos que les conciernen en la jurisdicción indígena cuando esto es posible⁵⁸.

Asimismo, la **Suprema Corte** destacó que esta exigencia implica el **reconocimiento de la multiculturalidad** que caracteriza a la **nación mexicana** y, por tanto, de la **existencia y vigencia de distintos sistemas normativos** dentro del territorio nacional:

- Un sistema jurídico conformado por las disposiciones jurídicas nacionales e internacionales del Estado,
- Un sistema jurídico conformado por los usos y costumbres de los distintos pueblos y comunidades que habitan nuestro país.

A partir de lo anterior, este Tribunal Electoral ha considerado de forma reiterada que, el **derecho indígena** no debe ser considerado como “simples usos y costumbres” que constituyen una fuente subsidiaria o subordinada al derecho formal legislado⁵⁹.

⁵⁸ Criterio derivado de la tesis de, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: “PERSONAS, PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. LA PROTECCIÓN QUE EXIGE EL ARTÍCULO 2o., APARTADO A, FRACCIÓN VIII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, IMPLICA EL RECONOCIMIENTO DE DISTINTOS SISTEMAS NORMATIVOS CONFORMADOS POR DISPOSICIONES JURÍDICAS NACIONALES E INTERNACIONALES Y USOS Y COSTUMBRES DE AQUÉLLOS.”

⁵⁹ Tesis LII/2016, emitida por la Sala Superior, de rubro: SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SE INTEGRA POR EL DERECHO INDÍGENA Y EL DERECHO FORMALMENTE LEGISLADO.



Esto, pues el derecho formal legislado y el derecho indígena pues se trata de dos ordenamientos jurídicos distintos que se encuentran en una **relación de coordinación**.⁶⁰

A partir de ello, se ha reconocido que el sistema jurídico mexicano se inscribe en el **pluralismo jurídico**.

En tal contexto, el **sistema normativo interno o indígena consiste en un auténtico sistema de normas de derecho consuetudinario** que regulan las relaciones al interior de los pueblos o comunidades indígenas, la forma de elegir a las y los representantes, las relaciones comunitarias, obligaciones y cargas de las personas que integran dicha colectividad; todo ello a partir de una cosmovisión y cultura que da cohesión e identidad a un pueblo indígena.

Así, el pluralismo jurídico y su respeto es necesario para que sea efectivo el derecho a la libre determinación, autonomía, así como para preservar su identidad cultural diferenciada y formas propias de organización político-social.

Ahora bien, al respecto, destaca la **Jurisprudencia 20/2014**, del Tribunal Electoral, de rubro: **COMUNIDADES INDÍGENAS. NORMAS QUE INTEGRAN SU SISTEMA JURÍDICO**⁶¹.

En dicho criterio, este Tribunal Electoral ha definido que el sistema normativo interno constituye el marco jurídico y político a través del cual una comunidad ejerce su autogobierno y regula sus relaciones sociales, permitiendo con ello el respeto y la conservación de su cultura.

⁶⁰ Tesis citada en la nota anterior.

⁶¹ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, páginas 28 y 29.

Así, **el sistema jurídico de las comunidades indígenas se integra con las normas consuetudinarias y con aquellas otras que se establecen por el órgano de producción normativa de mayor jerarquía** que, por regla general, es su **asamblea**, debido a que las decisiones que emite, respetando el procedimiento respectivo, privilegian la voluntad de la mayoría.

De esta manera, la doctrina judicial ha definido de manera muy clara que el derecho mexicano se integra por:

- El sistema formal legislado por el Estado
- El derecho indígena o sistemas normativos internos

Ambos se encuentran en un **plano de interrelación y de coordinación**; ya que se trata de sistemas jurídicos que emanan de las diversas culturas que componen la nación mexicana y **su respeto implica la preservación de su existencia**.

Sobre este aspecto, resulta de interés el estudio realizado por la Corte Constitucional Colombiana⁶², en la cual resaltó la

⁶² Sentencia No. T-523/97 de la Corte Constitucional Colombiana: “El reconocimiento constitucional de la diversidad étnica y cultural responde a una nueva visión del Estado, en la que ya no se concibe a la persona humana como un individuo abstracto, sino como un sujeto con características particulares, que reivindica para sí su propia conciencia ética. Valores como la tolerancia y el respeto por lo diferente, se convierten en imperativos dentro de una sociedad que se fortalece en la diversidad, en el reconocimiento de que en su interior cada individuo es un sujeto único y singular, que puede hacer posible su propio proyecto de vida. En este nuevo modelo, el Estado tiene la especial misión de garantizar que todas las formas de ver el mundo puedan coexistir pacíficamente, labor que no deja de ser conflictiva, pues estas concepciones muchas veces son antagónicas e incluso incompatibles con los presupuestos que él mismo ha elegido para garantizar la convivencia. En especial, son claras las tensiones entre reconocimiento de grupos culturales con tradiciones, prácticas y ordenamientos jurídicos diversos y la consagración de derechos fundamentales con pretendida validez universal. Mientras que una mayoría los estima como presupuestos intangibles, necesarios para un entendimiento entre naciones, otros se oponen a la existencia de postulados supraculturales, como una manera de afirmar su diferencia, y porque de acuerdo con su cosmovisión no ven en ellos un presupuesto vinculante.



importancia de respetar la diversidad cultural y la obligación del Estado de garantizar su coexistencia, de tal manera que, resultaría una trasgresión a los derechos humanos **imponer una concepción del mundo particular, así la vea como valiosa**, porque tal actitud atentaría contra el principio de **respeto a la diversidad étnica y cultural** y contra el trato igualitario para las diferentes culturas, que el mismo ha reconocido.

3. Análisis de la decisión del Tribunal local respecto a la ocupación del cargo de la presidencia municipal

Como se advierte de los apartados anteriores, la presente controversia tuvo su origen en que, derivado del homicidio de Benjamín López Palacios, se generó una falta absoluta del presidente municipal, por lo que al interior de Xoxocotla tuvieron lugar, de forma simultánea, dos procedimientos:

- i. El Cabildo designó al regidor **Raúl Leal Montes** para que ocupara la presidencia municipal y dio inicio a un procedimiento para convocar a la **Asamblea General** para que ahí se decidiera de forma definitiva sobre dicho nombramiento.
- ii. Por su parte, **Abraham Salazar Ángel** compareció ante el Tribunal local para demandar el reconocimiento de su derecho a ejercer el cargo de presidente municipal a partir

En otras palabras, aun siendo clara la dificultad para entender algunas culturas desde una óptica que se define como universal, el Estado tiene que hacer compatible su deber de preservar la convivencia pacífica dentro de su territorio, garantizando los derechos de sus asociados en tanto ciudadanos, con el reconocimiento de sus necesidades particulares, como miembros de grupos culturales distintos. En esta tarea, además, le está vedado imponer una concepción del mundo particular, así la vea como valiosa, porque tal actitud atentaría contra el principio de respeto a la diversidad étnica y cultural y contra el trato igualitario para las diferentes culturas, que el mismo ha reconocido.”

[Consultable en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/1997/T-523-97.htm>]

de haber sido registrado como suplente de Benjamín López Palacios en la elección y ratificación mediante **Asamblea General** celebrada en octubre de dos mil veintiuno.

Al respecto, el Tribunal local argumentó que el análisis de este asunto debía partir de la validez de la elección celebrada en octubre del año pasado (declarada por esta Sala Regional en el juicio SCM-JDC-2300/2021) y donde en dicha elección resultó triunfadora la “planilla café” conformada por fórmulas propietarias y suplentes, y respecto a la presidencia se integró de la siguiente manera:

PRESIDENCIA MUNICIPAL			
Propietario		Suplente	
Benjamín	López	Abraham	Salazar
Palacios		Ángel	

Señaló el Tribunal responsable que Xoxocotla es una comunidad **“basada en usos y costumbres”** por ser indígena, cuya máxima autoridad es la Asamblea General; **pero que “se advertía la inexistencia de reglamentos”** que rigieran su actuación política respecto a las decisiones que tome el pueblo.

Destacó que Xoxocotla si bien tiene sus reglas para nombramiento, destitución y restitución de cargos, la estructura administrativa sigue la Ley Orgánica Municipal, tan es así que el Ayuntamiento en su sesión de veintiocho de febrero fundamentó su actuar en dicha normativa.

A partir de lo anterior, el Tribunal local determinó que eran aplicables al caso lo dispuesto en los artículos 171 y 172 de la Ley Orgánica Municipal, de los cuales se desprende que, ante



ausencias definitivas de integrantes del Ayuntamiento, las personas suplentes serán llamadas a desempeñar sus funciones.

Los razonamientos anteriores, plasmados en la sentencia impugnada, son **contrarios a lo dispuesto en el artículo 2 de la Constitución** y el desarrollo jurisprudencial respecto a la obligación del Estado de garantizar a las personas y pueblos indígenas acceso pleno a la jurisdicción.

Con ello, el Tribunal responsable, desconoció el derecho indígena de Xoxocotla, sus instituciones jurídicas y cultura, **generando un efecto de subordinación al derecho formal legislado en múltiples aspectos**, como se explica a continuación.

4. Falta de reconocimiento del derecho indígena de Xoxocotla

En consideración de esta Sala Regional, contrario a lo que consideró el Tribunal responsable, la **aplicación del sistema normativo interno no depende de que se encuentre compilado o no en una serie de reglamentos**.

Como se mencionó en el apartado anterior, **el sistema normativo interno consiste en un auténtico sistema de normas de derecho consuetudinario** y reglas que, en su caso, emanan del órgano de mayor jerarquía en la comunidad indígena respectiva, como puede ser la Asamblea General o aquellos mecanismos que adopte el pueblo respectivo.

En ese sentido, exigir su reglamentación para ser aplicado por parte de los órganos estatales es atentar contra su naturaleza e

insistir en una imposición de la cultura del Estado y su asimilación para reconocer su existencia.

La reglamentación solo corresponde a una decisión del pueblo indígena de manera libre y bajo el consenso de las personas que lo integran. Por su parte, **los diversos órganos del Estado, en modo alguno, pueden exigir a los pueblos indígenas que modifiquen un sistema de derecho consuetudinario** para dar paso a un **sistema formal positivizado o escrito** so pena de negar su existencia o aplicabilidad.

Ello atentaría contra el reconocimiento de una cultura indígena en un plano de igualdad de las culturas que en un Estado puedan considerarse mayoritarias y violentaría los derechos humanos de los pueblos indígenas.

Esto, porque, como se analizó, el derecho de los pueblos indígenas al reconocimiento de sus sistemas normativos internos se encuentra tutelado por el artículo 2, fracción I, II y VI de la Constitución; así como el artículo 8 del citado Convenio 169 y 3 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

Así, cuando el Tribunal local tuvo a su cargo el conocimiento del juicio local cuya resolución ahora es objeto de análisis, no debió concluir que la falta de reglamentación del sistema normativo interno implicaba una imposibilidad para su aplicación, pues con ello dejó de cumplir con su obligación constitucional de brindar a las personas y comunidades indígenas el acceso a la plena jurisdicción del Estado.



Ello, pues con independencia de que en el juicio local la parte actora argumentó que tenía el derecho de acceder al cargo de presidente municipal por ser el suplente al haber sido registrado como suplente en la planilla electa por la Asamblea General de veintiocho de octubre del año pasado, y en apego a la Ley Orgánica Municipal; el conflicto se encuentra inmerso en el **contexto de la conformación de un órgano de gobierno y la consolidación como tal de un municipio indígena.**

Por tanto, la controversia debió ser estudiada **aplicando el derecho indígena de Xoxocotla.**

Debe destacarse que, la forma de conocer el sistema normativo interno e identificar las reglas aplicables a un caso concreto, **no es a través de la exigencia de su reglamentación a un pueblo indígena.**

Por el contrario, es a los propios órganos estatales, en el caso, a **los órganos jurisdiccionales a quienes corresponde documentar el sistema normativo interno**, a fin de establecer su aplicabilidad e interpretación **bajo el enfoque cultural de la población indígena** que corresponda.

La Constitución establece una serie de medidas que el Estado, a través su jurisdicción, debe respetar en los juicios en los que las personas indígenas sean parte de manera individual y colectiva.

Así, para garantizar el derecho a la plena jurisdicción del Estado se debe:

- Tomar en consideración su **sistema normativo interno**, en un marco de respeto a los derechos humanos.

- Las y los indígenas tienen derecho a ser asistidos(as) por intérpretes⁶³ y defensores(as) que conozcan su **lengua y su cultura**.

En cuanto a la **necesidad de conocer la cultura y el derecho interno** de las comunidades y personas indígenas que intervienen en un juicio ante la jurisdicción electoral, se ha determinado que los tribunales electorales deben realizar todas las actuaciones pertinentes para conocer el contexto del conflicto comunitario correspondiente, tales como: requerimientos, visitas, peritajes, solicitud de informes, estudios antropológicos, entre otros⁶⁴.

Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte ha señalado⁶⁵ que, una de las protecciones constitucionales que deriva del artículo 2º de la Constitución, fracción VIII, en materia de acceso a la justicia, es la consideración del **sistema normativo indígena, cuya vigencia se documente con los medios adecuados, incluidas diligencias para mejor proveer, dentro de los juicios y procesos judiciales tramitados en la**

⁶³ El Tribunal Electoral ha establecido diversas medidas que las autoridades deben llevar a cabo para tutelar el acceso a la plena jurisdicción de las comunidades y personas indígenas; por ejemplo, respecto a la designación de un o una intérprete, en la jurisprudencia 32/2014, se establecen las directrices que debe considerar y valorar un órgano jurisdiccional para determinar la designación de una persona intérprete. Al respecto, es aplicable la jurisprudencia 32/2014 de rubro: COMUNIDADES INDÍGENAS. EN LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EL JUZGADOR DEBE VALORAR LA DESIGNACIÓN DE UN INTÉRPRETE Y LA REALIZACIÓN DE LA TRADUCCIÓN RESPECTIVA. [Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, páginas 26 y 27].

⁶⁴ Tesis XXVI/2018, de rubro: DICTAMEN ANTROPOLÓGICO. ES UNA FACULTAD QUE PUEDE SER ACORDADA PREFERENTEMENTE MEDIANTE ACTUACIÓN COLEGIADA DEL ÓRGANO JUDICIAL [Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 11, Número 22, 2018, páginas 30 y 31.]

Jurisprudencia 19/2018, emitida por el Tribunal Electoral de rubro: JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL; citada previamente.

⁶⁵ Amparo directo en revisión 5465/2014; sentencia emitida veintiséis de abril de dos mil diecisiete.



jurisdicción del Estado, donde participen personas, pueblos y comunidades indígenas.

Esta pluralidad normativa podría expresarse, al menos, en dos supuestos:

- i. La **determinación del derecho aplicable** a partir de la resolución de un eventual conflicto de normas.
- ii. La determinación de la interpretación pertinente, en donde lo que **se decide es cómo debe entenderse una norma del orden jurídico del Estado o indígena desde una perspectiva intercultural** o cómo deben valorarse los hechos en la jurisdicción del Estado con esta misma perspectiva.

Asimismo, señaló la Suprema Corte, a través de la Primera Sala, que para lograr lo anterior, **es necesario documentar con un peritaje antropológico o con cualquier otro medio lícito, la cultura de las personas, pueblos o comunidades involucrados**; la forma en que se gobiernan; las normas que les rigen; las instituciones que les sustentan; los valores que suscriben; la lengua; así como **el significado, para las personas indígenas de las conductas y derechos de la materia del juicio respectivo**.

Es así como, a través de la doctrina judicial se han establecido directrices para que, en los juicios en que intervengan personas indígenas, los órganos jurisdiccionales se alleguen de medios para conocer el derecho indígena o el sistema propio de la comunidad que interviene en el conflicto y también su cultura.

Ahora bien, tal como se analizó en consideraciones previas de esta sentencia, el Tribunal local sí contaba con información documental recabada a través de diversos dictámenes antropológicos en juicios conocidos previamente –e incluso transcribe parte de ellos en la sentencia impugnada–; además, debió de analizar toda aquella información que a través de otros medios de impugnación se allegó y que permitiera testificar sobre las instituciones jurídicas reconocidas al interior de Xoxocotla.

Inclusive, si una vez integrada toda la información sobre el sistema normativo interno consideraba necesario allegarse de otros elementos, se encontraba en aptitud para recabar la información que estimara necesaria, a través de diversos medios como requerimientos, visitas, solicitud de informes, entre otros.

No obstante, para su decisión únicamente tomó en consideración las normas del **derecho formal legislado** y a las **instituciones jurídicas de la forma en que se conceptualizan por el Estado**; lo cual generó una sobreposición de instituciones, violentando así la identidad cultural y el derecho indígena de Xoxocotla.

5. Inaplicabilidad de la suplencia en el sistema normativo interno de Xoxocotla

Ahora bien, como se analizó, el Tribunal local no estudió la controversia aplicando el sistema normativo interno de Xoxocotla, y, fue a partir del análisis de lo dispuesto en los artículos 171 y 172 de la Ley Orgánica Municipal que consideró procedente que el suplente asumiera el cargo de la presidencia



municipal; es decir, asimilando las reglas aplicables a los municipios ordinarios o no indígenas.

Si bien es cierto, en la sentencia impugnada se utilizó como una de las premisas fundamentales que esta Sala Regional, al resolver los juicios SCM-JDC-2300/2021, determinó la validez de la elección en la cual resultó triunfadora la planilla integrada, en lo que respecta a la presidencia municipal, de la siguiente forma:

PRESIDENCIA MUNICIPAL			
Propietario		Suplente	
Benjamín	López	Abraham	Salazar
Palacios		Ángel	

De forma automática e incorrectamente también asumió que el pueblo de Xoxocotla previamente había admitido que, en caso de una falta absoluta del presidente municipal, la persona que asumiría el cargo, como suplente, sería Abraham Salazar Ángel.

Esto es, asumió que la naturaleza de la suplencia utilizada en la planilla electa por la Asamblea General celebrada el pasado veintiocho de octubre era la misma que la regulada en la Ley Orgánica Municipal –a pesar de que dicha asamblea se regula por el sistema normativo propio de Xoxocotla–.

Así, erróneamente consideró que dado que se habría realizado la elección de una candidatura suplente a la presidencia municipal y ante la falta de la persona propietaria electa, la persona suplente ocuparía el cargo bajo el mecanismo previsto en la Ley Orgánica Municipal, sin que tuviera que tenerse en consideración para ello el sistema normativo de la comunidad

que podría asignar funciones específicas a la figura de la suplencia y una naturaleza diversa a la entendida en la referida ley.

No obstante, la validez de una elección previa de ninguna forma daba lugar a dejar de estudiar la documentación sobre la cultura y forma de organización de Xoxocotla con que contaba y que incluso citó en la sentencia impugnada.

Al respecto, de dicha información antropológica puede advertirse que, en Xoxocotla existen prácticas tradicionales en las cuales reconocen diversos **métodos para elegir a sus autoridades**, como el Concejo de Ancianos, Asambleas Generales, Comité de Agua, entre otros.

Asimismo, en la cultura de Xoxocotla las personas que serán representantes o autoridades tradicionales deben pasar por procedimientos y cumplir requisitos, a través de los cuales se reconozca el **compromiso comunitario y de las prácticas tradicionales existentes**.

En dicha información que fue documentada por el propio Tribunal responsable también se destaca que, en décadas recientes, **ante la presión y conflictos** que generaba al interior de la comunidad la injerencia de los partidos políticos, **fueron adoptando** formas de elección que se asemejan, en parte, a las del Estado, esto es, a través de **planillas y urnas**.

Sin embargo, el personal del INAH destacó en dichos estudios que, estas formas fueron adoptadas por el pueblo indígena con la finalidad de protegerse ante presiones.

De igual manera, se detalló, como parte de una opinión especializada que, desde la conformación de Xoxocotla como municipio indígena, los conflictos sociales se han incrementado



porque se les ha exigido un total apego a la Ley Orgánica Municipal y las formas determinadas para los Ayuntamientos, en general.

Asimismo, en la propia sentencia impugnada se precisó que en los 1312 (mil trescientos doce) escritos de personas terceras interesadas, se expresó que la “suplencia” no era una forma de acceder a cargos públicos y para conformar autoridades en Xoxocotla, sin que tal cuestión haya sido analizada debidamente por el Tribunal local.

Adicionalmente, en dos mil veintiuno ocurrió una falta absoluta por el fallecimiento de la persona que encabezaba la planilla que había resultado triunfadora en la elección; pero esto aconteció antes de que se resolvieran los medios de impugnación sobre la validez de dicha elección (posteriormente se declaró nula).

No obstante, en los hechos, ante dicho fallecimiento el pueblo indígena de Xoxocotla optó por la celebración de una nueva elección; poniendo en evidencia que, la población no ha encaminado su actuar a hacer efectiva la sustitución de un cargo público.

En tal sentido, se advierte que, en efecto, tal como lo argumenta la parte actora, **el acceso a los cargos en Xoxocotla no es a través del nombramiento de personas suplentes que entrarán en funciones ante una falta de la o el propietario.**

Incluso debe resaltarse que la parte tercera interesada en su escrito refiere que el suplente debía asumir el cargo porque se le expidió la constancia en que se le reconoció como candidato electo suplente, y en términos de la Ley Orgánica Municipal, ante la ausencia del propietario es quien debía asumir el cargo; es decir, no sostiene que debía asumir el cargo porque la figura de

la suplencia opere así según el propio sistema de Xoxocotla sino por una asimilación del derecho legislado.

De igual manera, del análisis histórico y cultural pude observarse que, como ha ocurrido con las comunidades indígenas al ser parte de una nación donde no son una cultura que predomina, se van adoptando ciertas instituciones o reglas que no son propias de su cultura.

No obstante, esto no exime a un órgano jurisdiccional de su obligación de conceptualizar las instituciones jurídicas a partir de la cultura indígena en la cual se pretende aplicar.

Es decir, aun ante la adopción de ciertas formas que tuvieran características de las instituciones del derecho legislado; **ello no significa que se pudiera llegar a desconocer la aplicación del sistema normativo interno de Xoxocotla**, estudiar la naturaleza de la **suplencia y sus alcances**, así como las funciones que según el derecho interno de Xoxocotla correspondían a esta –en vez de asumir que era una figura igual a la del derecho legislado–.

A partir de lo analizado, esta Sala Regional llega a la convicción de que **el ejercicio de cargos públicos a través de la designación de suplentes**, por falta absoluta de algún funcionario o funcionaria, hasta ahora, **no es una forma de acceso a los cargos reconocida en el sistema normativo interno.**

Como se destacó en apartados previos, en Xoxocotla se ha impuesto cierto apego a instituciones de derecho legislado; pero esto de ninguna manera puede implicar que el Estado, a través de un órgano jurisdiccional, se **pueda imponer una manera de**



organización interna violentando el sistema normativo interno y la cultura indígena.

Incluso, el hecho de que en octubre de dos mil veintiuno, Xoxocotla hubiera votado por planillas, puede ser analizado en el contexto de su reciente conformación como municipio indígena y dentro de un importante proceso de consolidación como tal; en el que debe darse el reconocimiento ahora como ente municipal.

Lo anterior requiere de importantes procesos, en los que se generan modificaciones a sus formas de organización interna, en tanto ahora son un municipio indígena, con derechos y correlativas responsabilidades, así como facultades derivadas de ser una de las divisiones territoriales y de organización política que conforman el estado de Morelos.

Así, el Tribunal local no analizó el contexto integral, ni la información antropológica con la que contaba, la cual conforma un **auténtico ejercicio de documentación del sistema normativo interno de Xoxocotla** que debe ser motivo de estudio, en lo conducente, en los asuntos de dicho municipio por ser parte del derecho aplicable que, como se explicó, se encuentra al mismo nivel del derecho legislado.

Inclusive, la parte actora en el juicio local y ahora personas terceras interesadas en este juicio federal, han sustentado su pretensión de que sea el suplente quien asuma el cargo **solicitando un absoluto apego a la Ley Orgánica Municipal, sin tomar en consideración el sistema normativo interno.**

Esto, conforma un elemento adicional para concluir que el acceso a cargos públicos mediante “suplencias” ante faltas absolutas, no es algo que se encuentre previsto en el derecho indígena de Xoxocotla en la manera en que se entiende en el derecho legislado.

Ahora bien, **Abraham Salazar Ángel, como tercero interesado argumenta ante esta Sala Regional que, de no reconocerse su derecho a asumir el cargo de presidente municipal, en su carácter de suplente,** entonces se estaría violentando su derecho a ser votado y ejercer un cargo popular.

Sin embargo, se estima que **no le asiste razón**, porque si bien en el artículo 35 de la Constitución se reconoce el derecho de las personas a votar y ser votadas, ello no es un derecho absoluto; sino que debe ejercerse en bajo las modalidades y regulaciones que se establecen en la legislación, siempre que sean acordes a la Constitución.

En el caso, la parte tercera interesada basa su derecho a ejercer el cargo totalmente en la aplicabilidad de la Ley Orgánica Municipal en cuanto a las suplencias como forma de acceder ante faltas absolutas de las personas propietarias.

Sin embargo, como ya se analizó, estas reglas no surgieron del derecho indígena, sino de un sistema diverso en el que evidentemente el pueblo indígena de Xoxocotla no fue considerado; pero ello no es obstáculo para que ejerzan sus derechos colectivos a partir de lo establecido en el artículo 2 de la Constitución.



Ello no significa que Abraham Salazar Ángel **no tenga derecho de acceder al cargo, pero ello solo resulta posible a partir del cumplimiento de los procedimientos reconocidos por el pueblo indígena de Xoxocotla**, conforme a su sistema normativo interno; y no como una consecuencia de imponer sobre dicho sistema el derecho formal legislado, porque como se analizó, ello atentaría contra la libre determinación y preservación cultural del pueblo.

En ese sentido, tal como lo manifestó la parte actora, **no era procedente ordenar la toma de protesta de Abraham Salazar Ángel como presidente municipal** en su calidad de suplente.

Por tanto, se **revoca** la decisión del Tribunal local de reconocer a Abraham Salazar Ángel como presidente municipal de Xoxocotla en carácter de suplente; asimismo, todos los actos posteriores efectuados en cumplimiento a dicha determinación quedan sin efectos.

Conforme a lo anterior, no es procedente el estudio de los agravios en torno a la toma de protesta de Abraham Salazar Ángel porque en términos de esta sentencia ha quedado sin efectos dicho acto, tal como se explicó en el párrafo previo.

6. Análisis sobre la asamblea celebrada el veinte de marzo de dos mil veintiuno

Toda vez que existe una falta absoluta de la persona electa para ocupar la presidencia municipal -ante su asesinato-, y tomando en cuenta que esta Sala Regional ha concluido que no resulta procedente que el cargo se asuma por quien fue registrado como suplente en la planilla; **imperla la necesidad de analizar quién debe quedar al frente del Concejo Municipal de Xoxocotla.**

Al respecto, la parte actora argumenta que al emitirse la sentencia impugnada existía en curso un proceso para que el pueblo indígena definiera quién debía ocupar la presidencia municipal.

Señala que, contrario a lo que ocurre en el derecho formal, los procesos de participación política del pueblo de Xoxocotla no se interrumpen en automático por haberse dictado una sentencia.

Explica que esto es así porque durante días previos se llevó a cabo una amplia difusión de una convocatoria ante el pueblo de Xoxocotla para que se realizara una Asamblea General, lo cual se efectúa por diversos medios para llegar a toda la población, esto es, carteles, mantas, perifoneo, por mototaxis, en los lugares más concurridos como escuelas, tortillerías, entre otros.

Por tanto, dicha convocatoria genera la asistencia de la comunidad convocada para tomar una decisión de trascendencia para el pueblo.

De esta manera, **la parte actora argumenta que, atendiendo a la movilización social que se genera al convocar a una Asamblea**, el dictado de una sentencia, por sí mismo, no podría dar lugar a que en automático se detuviera el efecto de dicha convocatoria, es decir, la notificación a algunas cuantas personas **no sería suficiente para que toda la población convocada, conformada por miles de personas, se enteraran** y dejaran de asistir a la Asamblea General; ya que, durante días se realizó un trabajo de difusión en toda la población, porque es así como se enteran de este tipo de actos.



La parte actora explica que, aun si la población hubiera conocido la decisión judicial, a partir de que la autoridad jurisdiccional la hubiera dado a conocer en la Asamblea General, la gente habría buscado expresarse ante la designación de determinada persona como su presidente municipal.

Esta Sala Regional coincide con la parte actora en que **el Tribunal responsable también pasó por alto** analizar las particularidades de la organización interna y cultura de Xoxocotla sobre **el desarrollo de un procedimiento de elección convocado en la comunidad**, y actuar en el contexto del desenvolvimiento de actos con impacto en la controversia.

Al respecto, esta Sala Regional **analizará la petición** de la parte actora con relación al reconocimiento de la decisión adoptada por Asamblea General, por las razones que se enlistan a continuación:

- En esta sentencia ya se ha determinado que en este momento no es procedente asumir el cargo de la presidencia en Xoxocotla a través de un suplente en los términos definidos en el derecho legislado por el Estado, cuestión que solamente podría cambiar si lo decide la población indígena conforme a su sistema normativo interno.
- Al no proceder la designación del suplente como presidente municipal, impera la necesidad de que se defina de forma inmediata quien ocupará tal cargo y existe una Asamblea General en donde aparentemente la población definió tal cuestión, por lo que resulta de gran relevancia su análisis a fin de dar certeza al municipio indígena y no perpetuar situaciones que sigan poniendo en riesgo su gobernabilidad.

- Lo anterior con el fin de efectuar el estudio integral de la controversia y buscar una solución al conflicto real, en términos de los ya referidos criterios jurisprudenciales 9/2014 y 19/2018 de este Tribunal Electoral.
- De forma similar actuó esta Sala Regional al resolver los expedientes SCM-JDC-2300/2021 y acumulados, al analizar la validez de una asamblea que se realizó de forma posterior a una resolución del Tribunal local que en dichos expedientes fue impugnada.

Ahora bien, el actor del juicio SCM-JDC-115/2022 aportó un acta notarial en la que el Notario Público dio fe pública de la celebración de la Asamblea celebrada el veinte de marzo, al haber acudido a presenciar dicho evento.

A partir de ello, se hizo constar que asistieron 4237 (cuatro mil doscientas treinta y siete personas), en la cual votaron si se designaría a Raúl Leal Montes o Abraham Salazar Ángel como presidente municipal, obteniéndose los siguientes resultados:

Nombre	Votos
Raúl Leal Montes	4234 (cuatro mil doscientos treinta y cuatro)
Abraham Salazar Ángel	3 (tres)

Se destaca que, de acuerdo con la conformación contenida en el instrumento notarial, a solicitud de habitantes de Xoxocotla, el notario público acudió a presenciar la celebración de la Asamblea General realizada el veinte de marzo, haciendo constar de forma directa, entre otras cuestiones, cómo se llevó a cabo dicha elección (por pelotón), el número de asistente y el resultado de la votación.



Las constancias señaladas constituyen **documentales públicas** y al no existir en autos elementos probatorios que controviertan su autenticidad o contenido, se les concede valor probatorio pleno, en términos de los artículos 14 numeral 1 inciso a) y 4 inciso d), así como el 16 numeral 2 de la Ley de Medios.

Asimismo, se presentaron como pruebas las listas de asistencia a dicha Asamblea en donde se plasmaron el nombre y firma de las personas que asistieron.

Dichas constancias constituyen **documentales privadas**, de conformidad con lo establecido por los artículos 14 párrafo 1, inciso b) y 5; así como el numeral 16 párrafo 1 y 3 de la Ley de Medios.

Así, contrario a lo que señala la parte tercera interesada⁶⁶, en cuanto sostiene que la asamblea del veinte de marzo es ilegal; a consideración de esta Sala Regional, los elementos probatorios valorados generan **convicción plena** de la celebración de la Asamblea y lo que fue decidido en ella.

Es importante destacar que, si bien, en la sentencia impugnada se pretendió dejar sin efectos la convocatoria a la asamblea; ello no se realizó a partir de algún estudio sobre dicho acto en sí mismo y los requisitos para su validez; sino que, como se expuso en esta resolución previamente, para el Tribunal local esto fue solo una consecuencia de aplicar lo dispuesto en la Ley Orgánica Municipal respecto a que el suplente debía asumir el cargo y, por tanto, no debía convocarse ya a alguna asamblea.

⁶⁶ En su escrito recibido en esta Sala Regional el veintiocho de marzo, firmado por Abraham Salazar Ángel y otras personas.

Sin embargo, esta Sala Regional ha determinado que lo resuelto por el Tribunal local al respecto fue contrario a derecho; por tanto, no debió declarar tampoco que la convocatoria carecía de validez.

Ahora bien, conforme al sistema normativo interno del pueblo indígena y la documentación que de él se ha efectuado y reseñado ya en apartados previos de esta sentencia, la Asamblea General es el máximo órgano de gobierno del pueblo indígena.

Debe destacarse que, las personas terceras interesadas argumentan que la Asamblea General realizó un indebido nombramiento, porque derivó de una designación efectuada por el Cabildo.

Consideran que el Cabildo no contaba con facultades y que, además, esto generó una violación al principio de imparcialidad en la decisión de la Asamblea.

Al respecto esta Sala Regional considera que, en principio, de los dictámenes antropológicos se advierte que también ha existido un conflicto interno a partir de las facultades que deben ser reconocidas al Cabildo, y en una investigación realizada por personal del INAH se concluyó que anteriormente y en una previa integración del órgano municipal, se gestó cierta deslegitimación de autoridades municipales ante las decisiones del Cabildo que cuando no reconocían a la Asamblea General.

Sin embargo, en el caso, **la decisión sobre la persona que ocuparía la presidencia municipal la llevó a cabo la Asamblea General** que es el máximo órgano de deliberación y



en donde, en su caso, pudo expresarse si había alguna inconformidad con la propuesta realizada por el Cabildo siendo que incluso en dicha asamblea -contrario a lo señalado por las personas terceras interesadas- se optó entre varias personas para que ocuparan la presidencia municipal; es decir, ni siquiera fue una propuesta única sujeta a ratificación sino que se le confrontó con otra opción que pudo haber sido la electa por la comunidad.

Entonces, si bien, el Cabildo llevó a cabo una designación provisional **ésta fue avalada por la Asamblea**, frente a otra opción, y dicha decisión es la que esta Sala Regional reconoce como la manifestación de la voluntad del pueblo indígena de Xoxocotla.

Así, como se explicó antes, en esta resolución de forma alguna se niega el derecho de alguna persona a integrar el órgano municipal o ser presidentes(as) municipales; pero esto debe realizarse bajo los procedimientos y reglas que existen en el sistema normativo interno, por las razones que ya se ha expuesto en esta sentencia.

Por tanto, aun cuando se generó una falta absoluta de la persona que ocupaba la presidencia municipal, no resulta admisible la sobreposición de instituciones jurídicas ajenas a su cultura; por lo que, se concluye que son **infundados los planteamientos de la parte tercera interesada**.

En este sentido, no pasa inadvertido que la parte tercera interesada también señaló que la Asamblea General celebrada el veinte de marzo no cumplió con los requisitos exigidos por el sistema normativo interno, sin embargo, no señala cuál es el o los requisitos que considera trasgredidos que permitan, primero,

determinar si los mismos efectivamente forman parte del sistema normativo de la comunidad y segundo, valorar su cumplimiento de acuerdo a las condiciones en que fue celebrada la asamblea.

En este sentido, atendiendo a las consideraciones expuestas, así como a lo asentado en el instrumento notarial citado y que da cuenta de la celebración de la referida asamblea; se advierte que las partes reconocen fue llevada a cabo el veinte de marzo.

A partir de todo lo anterior, esta Sala Regional reconoce su validez, **debiendo ser las determinaciones adoptadas en aquella las que rijan la situación jurídica** alrededor de la conformación del gobierno municipal de Xoxocotla.

Mención especial merece resaltar que, contrario a lo referido por las personas terceras interesadas, quien convocó a la asamblea fue el cabildo -no Raúl Leal Montes- y que del desarrollo de esta es posible advertir que el orden del día no consistió solo en someter a una ratificación de Raúl Leal Montes como presidente municipal, sino en someter a la decisión de la asamblea quién debería asumir la presidencia municipal, si dicha persona o Abraham Salazar Ángel.

A partir de lo anterior, reconociendo que el máximo órgano de deliberación de Xoxocotla es la Asamblea General, esta Sala Regional determina que, **Raúl Leal Montes deberá asumir el cargo como** presidente municipal, en apego a su autonomía y libre determinación.



DÉCIMA SEXTA. Estudio sobre el autogobierno de Xoxocotla

Como se explicó en el apartado de “metodología y controversia real” de esta sentencia, el presente asunto ha puesto en relieve un **conflicto subyacente**, que no deriva propiamente de un acto independiente, sino de una secuela de acontecimientos ocurridos durante el proceso de transición y consolidación hacia municipio indígena.

Este conflicto consiste en un choque cultural originado entre normas e instituciones jurídicas ajenas al derecho indígena y la afectación a su derecho de autogobierno, a partir de su integración como uno de los municipios del estado de Morelos.

Es decir, la tesis que sostiene esta Sala Regional es que, desde el proceso que dio lugar a la creación del municipio indígena, hasta la conformación de sus órganos de gobierno, **en Xoxocotla no se han desarrollado los mecanismos de autogestión** necesarios para que, su órgano de gobierno, las instituciones jurídicas y las reglas que se adopten surjan como una **auténtica expresión de sus derechos colectivos humanos de autogobierno y libre determinación**.

Como se analizó en el apartado anterior, la controversia respecto a la decisión de si la persona suplente debía o no asumir la presidencia municipal reveló que en Xoxocotla se han incorporado –sin que ello sea realmente aceptado como parte de su cultura– algunas características que corresponden a los gobiernos municipales ordinarios, es decir, aquellos que no se rigen mediante el derecho indígena.

Por tanto, esta Sala Regional analizará los procesos jurídicos y electorales que, de forma destacada, han tenido impacto tanto en el reconocimiento de Xoxocotla como un municipio indígena a fin de identificar sus procesos de autogestión y los factores que han contribuido a la adopción de elementos culturales que no son aceptados en la comunidad y que están generando desestabilidad al interior.

**A. MARCO JURÍDICO DE LA AUTONOMÍA Y LIBRE
DETERMINACIÓN Y DERECHO A LA CONSULTA**

En el presente apartado se identificará el marco normativo correspondiente a los derechos de autonomía y libre determinación, así como del derecho a la consulta, todo ello correspondiente a los pueblos indígenas. Esto a fin de que en subsecuentes apartados puedan ser analizados, a la luz de ese marco normativo, los diversos acontecimientos que se estiman de mayor relevancia en el proceso de creación y hacia la consolidación de Xoxocotla como municipio indígena.

El derecho de libre determinación de los pueblos o “derecho de autodeterminación”, es un derecho protegido por la Constitución, y por el orden jurídico internacional, como a continuación se observa.

En el artículo 3 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas –DNUDPI-,⁶⁷ y en el artículo primero del Pacto Internacional de Derechos

⁶⁷ La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas fue adoptada, el trece de septiembre de dos mil siete, por la Asamblea General, en su 61° Período de Sesiones.



Económicos, Sociales y Culturales⁶⁸, se reconoce que los pueblos indígenas tienen **derecho a la libre determinación**. En virtud de ese derecho determinan libremente su **condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural**.

El artículo 4 de la citada Declaración establece que los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la **autonomía o al autogobierno** en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como disponer de medios para financiar sus funciones autónomas.

En palabras de Alexandra Tomaselli, *“el derecho a la **autonomía o autogobierno de los pueblos indígenas [...] ha sido abiertamente identificado como una de las potenciales realizaciones del derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas en el artículo 4 de la DNUDPI**”*⁶⁹.

Asimismo, el artículo primero del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y establece que todos los pueblos tienen el derecho a la libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo su desarrollo económico, social y cultural.

⁶⁸ Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI), de dieciséis de diciembre de mil novecientos sesenta y seis. En vigor desde el tres de enero de mil novecientos setenta y seis, ratificado por México en mil novecientos ochenta y uno.

⁶⁹ “El múltiple derecho a la participación política de los pueblos indígenas. Una mirada desde el derecho internacional”, Participación Política Indígena en México, Cláire Wright (coordinadora), ITACA, México 2018.

El Convenio 169,⁷⁰ reconoce en su artículo 7 que los pueblos indígenas deberán tener el derecho de **decidir sus propias prioridades** en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste **afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan** o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, **su propio desarrollo económico, social y cultural**. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

Por su parte, el artículo 8 del citado Convenio 169, señala que dichos pueblos deberán tener el **derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos**. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio.

El artículo 2° de la Constitución establece que los pueblos indígenas son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que **conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas**.

⁷⁰ Adoptado por la Conferencia General de dicho organismo internacional el veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y nueve, ratificado por México el cinco de septiembre de mil novecientos noventa y publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de enero de mil novecientos noventa y uno.



La fracción VII del Apartado A del artículo 2º de la Constitución, reconoce el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, mandatan que las constituciones y leyes de las entidades federativas regulen estos derechos en los municipios, **con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.**

De igual forma, el apartado A del artículo 2º constitucional establece que la propia Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para, entre otros aspectos, los siguientes:

- Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.
- Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos.
- **Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales,** a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de **gobierno interno.**
- Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.
- **Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos,** observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables. Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la **participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.**

- **Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado.** Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, **se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de la Constitución.** Los y las indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

En cuanto a la jurisprudencia internacional en torno al derecho de autodeterminación, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha emitido importantes criterios, al respecto, en el caso “Yatama Vs. Nicaragua”, señaló lo siguiente:

225. La Corte estima que el Estado debe adoptar **todas las medidas necesarias para garantizar que los miembros de las comunidades indígenas y étnicas** de la Costa Atlántica de Nicaragua puedan participar, en condiciones de igualdad, en la toma de decisiones sobre asuntos y políticas que inciden o pueden incidir en sus derechos y en el desarrollo de dichas comunidades, de forma tal que **puedan integrarse a las instituciones y órganos estatales y participar de manera directa** y proporcional a su población en la dirección de los asuntos públicos, **así como hacerlo desde sus propias instituciones y de acuerdo a sus valores, usos, costumbres y formas de organización**, siempre que sean compatibles con los derechos humanos consagrados en la Convención⁷¹.

Así, de todo lo anterior se desprenden esencialmente las siguientes premisas:

- Los pueblos indígenas tienen el derecho a la **autonomía o autogobierno** en las cuestiones relacionadas con sus

⁷¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso “Yatama Vs. Nicaragua”, sentencia de veintitrés de junio de dos mil cinco.

Criterio de observancia obligatoria, en términos de lo establecido en la Jurisprudencia P./J. 21/2014 (10a.), emitida por el Pleno de la Suprema Corte, con el rubro: “JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA.” [Pleno. Décima Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 5, abril de 2014, página. 204]



asuntos internos y locales, así como de disponer de recursos para financiar sus funciones autónomas.

- Los pueblos indígenas tienen el derecho de establecer libremente su condición política y proveen su desarrollo económico, social y cultural.
- Las comunidades indígenas gozan del respeto y protección hacia sus sistemas normativos internos, lo que necesariamente debe darse en un marco de respeto a los derechos humanos, haciendo especial énfasis en la participación de las mujeres, así como los principios establecidos en la Constitución.
- Los pueblos indígenas tienen reconocido plenamente el derecho a **elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales**, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas **propias de gobierno interno**.

De esta manera, el derecho de autodeterminación conlleva la **capacidad intrínseca de una comunidad indígena para decidir sobre su gobierno interno**, así como la posibilidad de encontrarse debidamente representados y representadas en los órganos del Estado, todo ello **desde sus prácticas tradicionales**, los que se encontrarán sujetos en todo momento al respeto a los derechos humanos.

Por otra parte, la **consulta** es un derecho humano **de titularidad colectiva** de las comunidades y pueblos indígenas; este derecho aplica a aquellas medidas legislativas o administrativas que puedan afectarles de forma positiva o negativa, con la

finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.⁷²

Para ello, es necesario que el Estado establezca los medios adecuados para que los pueblos o comunidades indígenas participen libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole; así como de los medios para lograr el pleno desarrollo de sus instituciones e iniciativas y proporcionar los recursos necesarios para ello⁷³.

El Convenio 169,⁷⁴ reconoce en su artículo 7 que los pueblos indígenas deberán tener el derecho de **decidir sus propias prioridades** en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste **afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan** o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, **su propio desarrollo económico, social y cultural**. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

⁷² Ello se desprende así del artículo 6, numeral 1, inciso a) y numeral 2, del Convenio 169.

⁷³ Artículo 6, numeral 1, incisos b) y c), del Convenio 169.

⁷⁴ Adoptado por la Conferencia General de dicho organismo internacional el veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y nueve, ratificado por México el cinco de septiembre de mil novecientos noventa y publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de enero de mil novecientos noventa y uno.



B. ANÁLISIS INTEGRAL SOBRE EL PROCESO DE TRANSICIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE XOXCOTLA COMO MUNICIPIO INDÍGENA

En el estudio de la presente controversia resulta de gran relevancia hacer un análisis de todos los actos legislativos y administrativos que se han generado, incluso previo a la conformación de Xoxocotla como municipio, así como todo el proceso de conformación de autoridades una vez que se reconoció como tal.

Esto, porque al analizar la serie de acontecimientos previos y actuales es posible identificar las diversas problemáticas que prevalecen y establecer los mecanismos necesarios para el restablecimiento del orden interno y social en Xoxocotla.

Debe precisarse que, si bien se abordará el estudio de actos y procesos que, como actos administrativos o legislativos, adquirieron definitividad; **el presente estudio se basa en la identificación de las causas y la búsqueda de medidas para reestablecer la gobernabilidad y estabilidad social.**

Por tanto, el primer apartado corresponde a un análisis sobre el proceso de conformación del municipio indígena, en el cual se podrá observar que, desde entonces, no existió una consulta previa a fin de que la población determinara el tipo de gobierno municipal que se implementaría.

Posterior a ello, aun cuando se reconoció la composición indígena de Xoxocotla y se determinó su separación de Puente de Ixtla para dar paso a un nuevo municipio indígena. Es decir, una vez constituido ya como municipio, **no se han adoptado medidas para que la población indígena de forma autónoma,**

en ejercicio y como titular de derechos colectivos, lleve a cabo la autogestión de todo lo que corresponde a su organización interna y defina la conformación de sus autoridades municipales acorde a su sistema normativo interno.

Es por lo anterior que, el estudio que se presenta en el siguiente apartado tiene como único fin poder identificar todos los componentes que han dado lugar a la problemática social actual y que esta Sala Regional esté en aptitud de brindar las medidas necesarias para la recomposición de orden interno y el pleno respeto a los derechos colectivos inherentes, ahora como colectivo municipal, así como derechos humanos en lo individual.

1. Experiencias previas sobre la conformación de municipios que han cambiado su sistema de elección para regirse por el derecho indígena

Considerando la existencia de las culturas indígenas desde antes de la colonización, de forma muy reciente nuestro país ha transitado por diversos procesos que han ido desde un reconocimiento a nivel constitucional de sus derechos -reforma de dos mil uno-, hacia la búsqueda de su materialización.

Es así como, en México han existido movimientos de las comunidades indígenas que se judicializaron y a través de sentencias de los tribunales electorales se reconoció su derecho a conformarse como municipios con una composición mayoritariamente indígena y ejercer su autogobierno; cambiando sus elecciones para realizarse mediante sistemas normativos internos.



Al respecto, se citan tres casos de gran relevancia histórica:

- **Cherán, Michoacán.** Sentencia dictada por la Sala Superior el dos de noviembre de dos mil once en el expediente SUP-JDC-9167/2011, que dio paso a un proceso que derivó en el reconocimiento de Cherán como un municipio de Michoacán, con una conformación mayoritaria de personas de la cultura purépecha.
- **Ayutla de los Libres, Guerrero.** Sentencia dictada por esta Sala Regional el veinticinco de junio de dos mil quince en el expediente SDF-JDC-545/2015, en la cual se ordenó la realización de un proceso de consulta, dando inicio así a los actos que llevaron al reconocimiento de municipio de Ayutla de los Libres, Guerrero, como un municipio pluriétnico conformado por tres etnias: mixteca, tlapaneca y mestiza⁷⁵.
- **Oxchuc, Chiapas.** En Chiapas el primer municipio en efectuar sus elecciones mediante un sistema normativo indígena fue Oxchuc, lo cual ocurrió en dos mil diecinueve⁷⁶.

⁷⁵ Desde dos mil dieciocho a partir de las asambleas municipales, a las personas que se identifican como mestizas se les ha tratado como etnia; lo cual es un hecho notorio para esta Sala Regional, en términos de lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley de Medios (autos del expediente SCM-JE-10/2021 y SCM-JDC-123/2021 acumulados).

Asimismo, es consultable en la siguiente fuente bibliográfica: Benítez, René David y otras personas; ¡Porque Ayutla es de los Libres! La disputa por la autonomía municipal en Guerrero; “Exclusión del pueblo indígena en el proceso de creación del municipio”, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2021, página 95.

⁷⁶ Previamente el Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas emitió el Acuerdo IEPC/CG-A/216/2018, en el que se definieron los “Lineamientos para la organización y desarrollo de la consulta por la que la ciudadanía del municipio de Oxchuc, Chiapas, determinará el sistema de elección de sus autoridades municipales”

De forma previa existieron diversos conflictos políticos y sociales judicializados; todo ello generó que la población se organizara para iniciar formalmente una petición para cambiar su sistema de elección, ante la negativa inicial del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, el Tribunal de dicha entidad emitió la sentencia TEECH/JDC/19/2017, en la que ordenó diversas acciones para consultar a la comunidad sobre la viabilidad de la implementación de un régimen de sistema normativo indígena⁷⁷.

Es importante precisar que, los anteriores solo son casos cuyo reconocimiento del autogobierno y libre determinación de las comunidades indígenas puede identificarse en sentencias judiciales que dieron lugar a partir de la exigencia de las comunidades indígenas.

Empero, en México existen otros municipios que, sin dejar a un lado las razones históricas y de lucha social que antecedieron, gozan de tal reconocimiento, concretamente en Oaxaca; es decir, son reconocidos como municipios indígenas y se tiene un desarrollo normativo en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca y legislación estatal que incluso fue anterior a la reforma de la Constitución de dos mil uno.

Ahora bien, **los casos judiciales citados** resultan de gran relevancia porque, si bien, derivaron de una serie de acontecimientos sociales que se gestaron durante varios años; lo cierto es que, **el reconocimiento como municipios que se**

⁷⁷ Ver Proceso de consulta y elección de autoridades municipales a través del Sistema Normativo Interno: caso Oxchuc, Chiapas. Cuadernillos de divulgación (2). Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas; Chiapas, 2020.



rigen por sistemas normativos internos y el respeto a su autogobierno hacia el exterior -de la comunidad- se dio una vez que se realizó un ejercicio de **consulta donde la población decidió sobre el sistema electoral y tipo de gobierno que les representaría.**

Es decir, dentro del proceso para definir si se cambiaría el sistema de elecciones a partir de un sistema normativo interno, también existió un ejercicio de consulta y acompañamiento de la autoridad administrativa electoral para que, en caso de decidir dicho cambio, también establecieran el tipo de gobierno municipal que conformarían.

En Morelos ocurrió de forma distinta; pues se llevaron a cabo una serie de procedimientos en el ámbito administrativo -desde su definición en el Plan Estatal de Desarrollo- y legislativos en donde se determinó la conformación de municipios con población mayoritariamente indígena

Sin embargo, como se analizará a detalle, esta serie de **acciones de gobierno y reformas legales** solo se ocuparon del procedimiento para conformar municipios indígenas en Morelos; posteriormente, el reconocimiento de Xoxocotla como municipio **y la forma en que se integraría el primer Concejo Municipal**, tal como se evidencia a continuación.

2. Proceso de creación del municipio indígena Xoxocotla

En el Plan Estatal de Desarrollo 2013-2018 de Morelos⁷⁸, se estableció como uno de los objetivos la “creación de municipios

⁷⁸ Consultable en:

indígenas”; para ello, se determinó como estrategia a seguir realizar reformas a la Constitución de Morelos y a la Ley Orgánica Municipal.

Así, el veintidós de agosto de dos mil dieciséis se publicó en el Periódico Oficial de Morelos una reforma a la Constitución de Morelos, concretamente, se reformaron los incisos D y E, fracción XI del artículo 40 de dicho ordenamiento.

Se destaca que en el artículo 40, fracción XI de la Constitución de Morelos se reconoce la facultad de Congreso del Estado de crear nuevos municipios dentro de los límites estatales existentes, estableciendo diversos requisitos que deben ser cumplidos para dar lugar a su creación.

Por tanto, fue reformado con la finalidad de que los requisitos establecidos para la creación de municipios -en general- fueran adaptados a las circunstancias de las poblaciones indígenas, y que así dichas poblaciones pudieran lograr su conformación como municipios.

En dicho decreto que reformó la Constitución de Morelos, en la exposición de motivos se plasmó, entre otras cuestiones, lo siguiente:

Una demanda constante de las comunidades indígenas es su reconocimiento total, permitiéndoseles tener, **no únicamente representantes ante los órganos de autoridad constitucionalmente constituidos, sino órganos político-administrativos propios**; es decir, **la creación de municipios conformados por las poblaciones indígenas acreditadas.**

[...]

Para Sergio García Ramírez, ‘... cuando lo que no existe es la justicia material, la violencia golpea: esta es la fuente de los alzamientos; de aquí manan las evoluciones, pero



también las revoluciones.’; por ello, se debe preservar la organización política y jurídica de los pueblos indígenas, ya que, como ha manifestado Rodolfo Stavenhagen, ...los pueblos indígenas de mayor vitalidad étnica son aquellos entre los cuales subsiste el derecho consuetudinario propio... **algo está cambiando en la relación entre el estado y los pueblos indígenas, antiguos reclamos y nuevas demandas se han conjuntado para forjar nuevas identidades, nuevas ideologías que compiten con paradigmas viejos y establecidos**, las teorías del cambio social, de la modernización y de la construcción nacional están siendo reexaminadas a la luz de la llamada cuestión étnica, y por último, también ha cambiado la manera de hacer política en torno a la problemática indígena.

[...]

Partiendo del concepto a que se ha hecho referencia en esta exposición, de que los pueblos indígenas son aquellos que se encontraban establecidos en un territorio desde antes de la colonización o el establecimiento de las fronteras de un estado, y **el reconocimiento a las tierras y territorios en que se asientan u ocupan, debemos ratificar la existencia del derecho de las comunidades indígenas a ser consideradas como mayoría –en sus asentamientos- y, por ende, la obligación de atender a sus demandas.**

Así, a partir de la reforma referida, se establecieron de manera específica requerimientos que se aplicarían para la creación de **municipios indígenas**, a través de la modificación del artículo 40 de la Constitución de Morelos.

Conforme a ello, en dicho precepto se señala que para la creación de municipios indígenas, se aplicarán criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico; asimismo, que se acredite que conforman una unidad política, social, cultural, con capacidad económica y presupuestal, asentada en un territorio y que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización o del establecimiento de los actuales límites estatales y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

Asimismo, se establece que para los pueblos indígenas se exceptuará de algunos requisitos que se exigen para la creación de municipios de manera ordinaria.

Por otra parte, en la Ley Orgánica para el Estado de Morelos se adicionó el Título Décimo Primero, denominado “De la creación de Municipios Indígenas”, y, de esta forma, del artículo 128 al 137 se establecieron las normas relativas al procedimiento para crear municipios indígenas en el estado de Morelos⁷⁹.

A partir de las bases normativas procedimentales anteriores, el dieciocho de diciembre de dos mil diecisiete, se publicó en el Periódico Oficial de Morelos el Decreto número 2344 (dos mil trescientos cuarenta y cuatro) por el que se creó el Municipio de Xoxocotla, Morelos.

En dicho decreto se definió que la cabecera municipal sería Xoxocotla Centro y que en apego de lo dispuesto por el artículo 40, fracción XI, inciso F) último párrafo de la Constitución de Morelos, se conformaría un Concejo Municipal, en los términos siguientes:

QUINTA. De conformidad con lo que se dispone en el Capítulo Único del Título Décimo Segundo de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, **el Congreso del Estado deberá designar a los integrantes del Concejo Municipal del Municipio de Xoxocotla, Morelos**, que se instalará el día 1 de enero del año 2019, y fungirá hasta el 31 de diciembre del año 2021, **tanto propietarios como suplentes**, previa protesta constitucional que rindan ante el propio Poder Legislativo.

⁷⁹ El veinticuatro de mayo de dos mil diecisiete se publicó en el Diario Oficial “Tierra y Libertad” el Decreto mediante el cual se adiciona una fracción V al artículo 72, recorriéndose en su orden la actual para ser VI; el Título Décimo Primero, denominado “De la creación de Municipios Indígenas”, compuesto por el Capítulo I, denominado “Disposiciones generales” con los artículos 128, 129 y 130; el Capítulo II, denominado “De la solicitud de creación y sus requisitos” con los artículos 131, 132 y 133; y el Capítulo III, denominado “Del procedimiento” con los artículos 134, 135, 136 y 137; todos a la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos.



“ARTÍCULO CUARTO. Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 40, fracción XI, inciso F) último párrafo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, **constitúyase un Concejo Municipal, que ejercerá el gobierno en términos de la Ley Orgánica Municipal, tomándose en cuenta los usos y costumbres** con atención y respeto a sus condiciones políticas y sociales.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

[...]

CUARTA. De conformidad con lo dispuesto en el último párrafo de la fracción XI del artículo 40 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, y en el término de sesenta días naturales contados a partir de la publicación del presente decreto, el **Gobernador Constitucional del Estado deberá remitir al Congreso del Estado la lista de pobladores originarios del Municipio que se crea**, que deban conformar el Concejo Municipal a que se hace referencia en el Artículo Cuarto del presente Decreto.

QUINTA. De conformidad con lo que se dispone en el Capítulo Único del Título Décimo Segundo de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, **el Congreso del Estado deberá designar a los integrantes del Concejo Municipal del Municipio de Xoxocotla, Morelos**, que se instalará el día 1 de enero del año 2019, y fungirá hasta el 31 de diciembre del año 2021, **tanto propietarios como suplentes**, previa protesta constitucional que rindan ante el propio Poder Legislativo.

Al respecto, el artículo 40, fracción XI, inciso F) último párrafo de la Constitución de Morelos al que hace alusión el Decreto que creó Xoxocotla como municipio, en lo que interesa, establece lo siguiente:

A la creación de un **nuevo Municipio, se deberá constituir un Concejo Municipal, el que ejercerá el gobierno en términos de la legislación orgánica municipal, hasta en tanto se efectúen elecciones ordinarias.** En la integración de un **Concejo Municipal en un Municipio conformado por comunidades indígenas, deberán tomarse en cuenta consideraciones específicas respecto de sus usos y costumbres**, con atención y respeto a sus condiciones políticas y sociales.

A partir del proceso descrito fue que se conformó el municipio indígena y, asimismo, se definieron las bases para la integración de un Concejo Municipal, la temporalidad que ocuparía el cargo dicho Concejo y la forma de ejercer sus atribuciones, esto es, atendiendo a lo dispuesto en la Ley Orgánica municipal.

Así, como puede observarse, durante estos procedimientos **no se previó ni se realizó algún ejercicio de consulta** a la población indígena sobre la manera en que se **conformarían sus autoridades**, acorde a su sistema normativo interno. Esto se identifica en este momento, porque en siguientes apartados de esta sentencia se analizará en su integridad la serie acontecimientos a fin de identificar las formas de participación que la comunidad ha tenido y, en su caso, la injerencia de órganos externos, en las determinaciones respecto a la forma de ejercer su autogobierno y formas de organización del pueblo indígena de Xoxocotla, ahora municipio.

4. Integración del órgano de gobierno municipal conforme a la Ley Orgánica Municipal

Una vez que se analizaron los procedimientos y actuaciones legales que dieron lugar a la conformación de Xoxocotla como municipio, así como el primer Concejo Municipal; es importante identificar algunas características que se han presentado para las elecciones y forma de integrar el órgano de gobierno municipal para el periodo 2022-2024 (dos mil veintidós-dos mil veinticuatro).

➤ Primer Concejo Municipal (2018-2021)



En primer lugar, el Concejo elegido en 2018 dos mil dieciocho tenía ciertas atribuciones que formaban parte del proceso de separación del municipio de Puente de Ixtla; además, fue mediante decreto legislativo que se determinó la manera en que debía conformarse con intervención del poder ejecutivo y el legislativo.

Como se mencionó, para la integración y funcionamiento del primer Concejo Municipal se estableció de forma expresa la manera en que se integraría el órgano de gobierno.

Sin embargo, estas reglas fueron aplicables para el Concejo Municipal que fungió **hasta el treinta y uno de diciembre del año pasado**, tal como se dispuso en el decreto.

También importa distinguir que el primer Concejo Municipal tenía a su cargo una serie de atribuciones en relación con la segregación o separación del Xoxocotla del Puente de Ixtla, tales como cuestiones administrativas, territoriales, financieras, entre otras, para dar paso a la transición en la conformación del municipio.

➤ **Conflictos electorales entre 2019-2022**

El órgano de gobierno para el periodo 2022-2024 tiene importantes características en el proceso de consolidación del municipio indígena y la determinación de la forma en que el pueblo de Xoxocotla establecerá su gobierno interno, bajo los principios de autonomía y libre determinación.

Al respecto, se observa que la conformación del órgano de gobierno ha seguido importando lo dispuesto en la Ley Orgánica Municipal.

Para analizar las razones de lo anterior, en la siguiente tabla se destaca una parte de la secuela de acontecimientos políticos que incluso algunos se han judicializado.

Conflictos sociales 2018-2019	Elección de órgano de gobierno en 2021 dos mil veintiuno	Conflicto social 2022 dos mil veintidós
<p>En 2018 dos mil dieciocho, se eligió por Asamblea General una planilla de cinco fórmulas para integrar el Concejo Municipal.</p> <p>Posteriormente, el Congreso del Estado emitió el decreto en el que designó a una planilla integrada por once fórmulas, en donde se incluyeron las cinco que se eligieron por el pueblo indígena.</p> <p>En 2019 dos mil diecinueve, se eligió a un <i>“Concejo Municipal Elegido por el Pueblo”</i>.</p> <p>En 2021 dos mil veintiuno, el Tribunal local determinó que no era válida la elección de nuevo Concejo.</p>	<p>Mesas de trabajo entre aspirantes a candidaturas, Congreso, Poder Ejecutivo, Instituto local y delegado municipal, para definir reglas.</p> <p>Se celebraron elecciones.</p> <p>Se promovieron medios de impugnación y durante la sustanciación falleció el candidato a la presidencia municipal electo.</p> <p>Se cuestionó por personas de Xoxocotla que el suplente pudiera entrar en funciones.</p> <p>Se celebraron nuevas elecciones y en Asamblea General se ratificaron, en la que</p>	<p>En enero asesinaron al presidente municipal electo.</p> <p>Designación por el Cabildo de persona que asumiría la presidencia, decisión que se sometería a Asamblea General.</p> <p>El quince de marzo, asesinaron al secretario general del ayuntamiento.</p> <p>El dieciocho de marzo, el Tribunal local determinó que el cargo de presidente municipal debía asumirse por el presidente suplente y declaró que quedaba sin efectos el procedimiento que se encontraba en curso para definir esta situación por Asamblea General.</p>



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JDC-115/2022 Y ACUMULADOS

	<p>resultó electa una planilla formada por fórmulas propietarias y suplentes.</p> <p>Finalmente, la Sala Regional reconoció validez a la segunda elección ratificada por Asamblea General.</p>	<p>El veinte de marzo, se celebró Asamblea General en la que se ratificó la designación del Cabildo (persona distinta a la determinada por el Tribunal local).</p>
--	---	--

Los acontecimientos de 2018, 2019 y 2021 (dos mil dieciocho, dos mil diecinueve y dos mil veintiuno), en su momento, dieron lugar a diversos medios de impugnación locales y ante esta Sala Regional.

Por tanto, en este momento **el estudio de estos hechos tiene el único propósito de analizar en su integralidad todos los elementos que permitan conocer cómo ha sido todo el proceso de transición del pueblo indígena hacia un municipio** y el contexto político y las razones de la problemática social que se presenta hoy.

Lo anterior, porque como se ha observado del análisis histórico y antropológico de Xoxocotla, un contexto de conflictos sociales no se explica a partir de un hecho aislado, sino de una serie de eventos que han llegado a un punto crítico que, si bien, han podido revelarse o detonar a partir de ciertos actos o hechos; forman parte integral de una secuela de acontecimientos que han gestado ese clima de inconformidad y, para el caso, resulta de la mayor relevancia identificar dichos factores.

Y, en efecto, tal como se observa en la tabla anterior donde se sintetizaron algunos de los hechos relevantes, en el proceso de conformación del municipio ha habido un destacado acompañamiento de diversos órganos estatales, tales como:

- Poder Ejecutivo local
- Congreso del Estado
- Instituto local
- Delegación municipal o Concejo Municipal (según el momento).

Dichas dependencias, a través de personas funcionarias designadas, al inicio de los procesos electorales, han entablado **mesas de trabajo a fin de establecer las reglas y la forma en que debe ser conformado el órgano de gobierno municipal, con las personas interesadas en formar parte de la integración de dicho órgano.**

Si bien, esto ha sido precisamente en el proceso de transición y consolidación como municipio que ha vivido Xoxocotla; lo cierto es que ello puede explicar, en parte, la razón por la que la población ha adoptado en sus procesos electorales a **planillas** que se integran **de manera similar a un Ayuntamiento.**

Así, el municipio indígena ha integrado su órgano de gobierno municipal, dentro este proceso de transición, asimilando las reglas establecidas en la Ley Orgánica Municipal y a partir de la intervención de autoridades del Estado.



5. Ausencia de acciones para la determinación de tipo de autoridad municipal que debe integrarse en Xoxocotla y medidas a adoptar

Como se observa, el bloque de regularidad constitucional –Constitución y tratados internacionales–, reconoce el derecho a la consulta de las comunidades indígenas ante todo acto administrativo o legislativo que les genere un impacto, como un derecho fundamental.

Asimismo, también forma parte del reconocimiento **de las condiciones de desigualdad y subordinación histórica que el Estado ejerce sobre los pueblos**, y a fin de poner en un plano de igualdad a otras culturas que, aunque no sean predominantes, y no pueden ser desplazadas ni disminuidas en sus derechos a partir de sus diferencias.

En el caso, puede observarse que en el estado de Morelos generaron una serie de procesos legislativos para la conformación del municipio indígena Xoxocotla.

En ellos se definió no solo la conformación de un nuevo municipio a partir de población mayoritariamente indígena, sino que también se establecieron reglas para la integración de autoridades y procesos electorales aplicables **para el primer órgano de gobierno.**

Así, en el decreto mediante el cual se creó Xoxocotla como municipio, se reguló expresamente la intervención del Congreso del Estado y del Poder Ejecutivo Estatal, asimismo, que se integraría un Concejo Municipal con las siguientes características:

- Ejercería funciones del 1 de enero 2019 al 31 de diciembre 2021 (primero de enero de dos mil diecinueve, y fungiría hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil veintiuno).
- El Concejo Municipal se integraría a partir de una planilla conformada por personas **propietarias y suplentes**.
- El gobierno municipal se ejercería en términos de la Ley Orgánica Municipal, hasta en tanto se efectuaran elecciones ordinarias.
- En el citado decreto también se estableció que se *“tomarían en cuenta los usos y costumbres”*.

Así, en la serie de decretos y reformas legislativas únicamente se hicieron algunas referencias a una obligación de que, en la elección, conformación de autoridades y otros procedimientos “se respetarían los usos y costumbres de la comunidad indígena”.

Incluso, fue a través de estos decretos en los que se definió que para la conformación del Concejo Municipal –primer órgano de gobierno del municipio– intervendría el Poder Ejecutivo y el Congreso del Estado, quien finalmente emitiría un decreto en el que se establecería la designación de dicho órgano municipal.

En los hechos, esto se materializó con una elección que estaría basada en el sistema normativo interno y, a partir de ello, el pueblo de Xoxocotla, por conducto de sus autoridades, remitió una lista **integrada por cinco fórmulas de personas propietarias y suplentes** que habrían de constituirse como Concejo Municipal.



En el decreto en el que se realizó la designación de las y los integrantes del primer Concejo Municipal, la integración **quedó definida por una planilla de once fórmulas propietarias y suplentes**, de las cuales, como se mencionó, cinco fueron parte de la elección efectuada por el pueblo indígena.

Se reconoce que lo anterior se trata de una **serie de actos que han fenecido y de un Concejo Municipal que concluyó sus funciones el treinta y uno de diciembre de dos mil veintiuno**, incluso, en su momento adquirieron firmeza ya sea vía judicial o por el transcurso del tiempo sin que fueran controvertidos.

Empero, de su análisis podemos observar que, en ningún momento, previo a la conformación del municipio y de la definición de las reglas para la integración del primer Concejo Municipal, se celebró alguna consulta.

Asimismo, **una vez conformado el municipio, tampoco se han realizado acciones de acompañamiento u asesoría a fin de que, fuera la propia población en ejercicio de su autonomía y autogestión**, la que definiera la forma en que se integraría el gobierno municipal, en apego a sus sistemas normativos internos.

En ese sentido, desde este momento ya puede destacarse que, parte de la secuela de actos que detonaron en un conflicto social se gestó en un proceso de conformación municipal en el que no han sido escuchados(as) y, hasta ahora, **sigue existiendo una exclusión respecto a la conformación y reglas para su autogobierno dando lugar a una crisis o choque cultural y tensión social**.

Lo que ha ocurrido es que, **desde su conformación como municipio, el pueblo indígena no ha sido debidamente escuchado a fin de que sea éste quien determine todo lo relativo a su autogobierno**, o si de manera consensuada la población -a través de su máximo órgano de decisión- desea asumir reglas del derecho legislado, sin que esto implique en momento alguno una renuncia a sus derechos colectivos.

Así, como se explicó, Xoxocotla se encuentra en un proceso de consolidación como municipio indígena, en el cual ha existido una importante intervención de autoridades estatales que de forma ordinaria aplican las instituciones del derecho formal legislado, lo que puede explicar que el pueblo indígena hubiera adoptado ciertas características en su órgano interno de gobierno.

Sin embargo, el hecho de que la población hubiera considerado necesario aceptar algunas instituciones esperando recibir así la aceptación ante instancias gubernamentales, **no puede ser entendido como una renuncia a sus derechos colectivos**, específicamente el autogobierno, pues dichos derechos son irrenunciables.

Al respecto, la Sala Superior en la sentencia dictada en el juicio SUP-JDC-9167/2011 (caso Cherán) destacó que, independientemente de que el autogobierno, autonomía y libre determinación, se encuentre o no desarrollado y detallado en las constituciones y leyes de las entidades federativas, por tratarse de principios establecidos en la Constitución y en instrumentos internacionales suscritos y ratificados por los órganos constitucionalmente previstos, cuentan con un carácter



imperativo, **de orden público, de obediencia inexcusable y de imposible renuncia.**

Por tanto, el reconocimiento y protección del derecho de autogobierno de los pueblos indígenas no puede ser soslayado bajo la idea de que tenga que ser contemplado, detallado o desarrollado por las leyes secundarias, porque lo importante es que tal derecho se encuentra contenido en la Constitución y en los referidos instrumentos internacionales, cuya imperatividad y posición normativa suprema resultan indiscutibles.

De ahí que ni las entidades del orden nacional ni las del orden local puedan permanecer indiferentes ante la conculcación del derecho al autogobierno de los pueblos indígenas.

Al respecto, en el precedente citado (SUP-JDC-9167/2011) la Sala Superior señaló que el derecho a la libre determinación al constituir el derecho a partir del cual se articulan y convergen todos los derechos indígenas constituye un elemento esencial para superar la marginación en la que viven dichas comunidades.

De esta forma, **una de las vertientes más importantes de ese derecho para un pueblo consiste precisamente en decidir por sí mismo su forma de organización y la determinación de sus propias autoridades**, característica que resulta esencial para la conservación y protección de las culturas indígenas que forman el asiento originario del Estado multicultural.

Si bien es cierto que la comunidad de Xoxocotla tiene ya establecido un sistema normativo interno desde hace años, la propia comunidad debe definir hasta qué punto esas normas

alcanzan a regular la elección de un órgano de gobierno que antes no formaba parte de su organización.

De esta forma, **el pueblo de Xoxocotla, a través de su Asamblea y formas de organización interna**, tiene derecho a determinar cuál será la composición y estructura del órgano de municipal, así como la forma en que se ejercerá el gobierno municipal.

Por tanto, lo que la comunidad debe definir con base en su sistema normativo interno y en ejercicio de su autonomía, de manera enunciativa es lo siguiente:

- Establecer cuál es el órgano de gobierno municipal que es acorde a su sistema normativo interno. En el entendido que, la asamblea es el máximo órgano de decisión de la comunidad y que, en su caso, el órgano de gobierno municipal puede tener tareas de administración, decisión y deliberación que no correspondan a la asamblea.
- Si el pueblo indígena, a partir de su máximo órgano interno, se apegará a la estructura de órgano de gobierno establecida en la Ley Orgánica Municipal o a alguna institución jurídica que resulte compatible con su sistema
- En caso de optar por un órgano de gobierno diferente al de la Ley Orgánica Municipal, determinar cómo debe integrarse, así como la forma de su ejercicio. **En el entendido que, deben prever autoridades y responsables para recibir debidamente las participaciones y aportaciones a que tienen derecho los municipios. Sobre este punto, las autoridades**



tradicionales podrán solicitar la asesoría que corresponda a las autoridades estatales, para efectos de rendición de informes de gastos y cómo se deben ejercer esos recursos.

- La comunidad puede establecer que, para ser una autoridad municipal es necesario cumplir determinados requisitos distintos a los de la ley, que sean acordes a sus prácticas tradicionales; así como los mecanismos y procedimientos a seguir ante la falta de algún integrante de su órgano de gobierno municipal.
- Así, la comunidad tiene derecho a establecer cuál es su sistema para elegir sus autoridades. Para ello, se debe atender a sus prácticas tradicionales. Esto, a partir de sus asambleas y, en su caso, con el acompañamiento y asesoría del IMPEPAC o INPI.

Todo lo anterior, con pleno respeto a los **derechos humanos** y en un marco constitucional de autonomía que asegure la **unidad nacional**, en términos de las bases establecidas en el artículo 2 de la Constitución.

Es importante destacar y precisar que, como se señala en párrafos previos, para lo anterior pueden solicitar el acompañamiento de autoridades como el IMPEPAC⁸⁰ o el INPI, a fin de que brinden la asesoría que requieran para llegar a acuerdos al interior de la comunidad y, en su caso, la preparación de sus procesos electorales.

⁸⁰ Lo anterior, tiene sustento en la jurisprudencia 15/2008, de rubro: COMUNIDADES INDÍGENAS. LA AUTORIDAD ELECTORAL DEBE PROVEER LO NECESARIO PARA LLEVAR A CABO LAS ELECCIONES POR USOS Y COSTUMBRES (LEGISLACIÓN DE OAXACA), emitida por el Tribunal Electoral.

Lo anterior, a fin de que, entre otras cuestiones, apoyen a la comunidad en el asesoramiento y la generación de mecanismos que brinden certeza sobre los acontecimientos que se desarrollen en la celebración de las asambleas comunitarias y procesos electivos; sin que ello pueda interpretarse como un requisito para brindar validez dichos procedimientos⁸¹.

DÉCIMA SEXTA. Efectos de la sentencia.

A partir de las consideraciones desarrolladas en esta sentencia, esta Sala Regional ordena las siguientes acciones:

1. Se **revoca la sentencia impugnada**, prevaleciendo lo decidido por esta Sala Regional en aras de buscar la solución integral de la controversia existente en Xoxocotla.
2. Se **reconoce a Raúl Leal Montes como presidente municipal** en términos de lo decidido por la Asamblea General.
3. A partir de las acciones identificadas en la parte final de las consideraciones del estudio de fondo de esta sentencia, de requerirlo la comunidad indígena, el Instituto local y el INPI deberán auxiliar a la población para brindar la asesoría que requieran para llegar a acuerdos al interior de la comunidad con el fin de que –en pleno ejercicio de su autonomía y libre determinación– realicen los procedimientos que lleven a la deliberación y definición de

⁸¹ Criterio similar asumió esta Sala Regional en la sentencia del juicio SCM-JDC-90/2019.



lo relativo al su autogobierno, y, en su caso, la preparación de sus procesos electorales.

4. El Instituto local y el Tribunal local deberán realizar una amplia difusión de lo resuelto por esta sentencia, a fin de que la población se encuentre en aptitud de conocer y exigir los derechos que como municipio indígena tienen.

Para lo cual deberá utilizar en los tiempos que corresponden en radio y televisión para la difusión de spots (promocionales) en la cual se haga de conocimiento lo resuelto en esta sentencia y las acciones que se deben emprender.

Asimismo, comunicarlo mediante sus redes sociales, página oficial de internet, en un vínculo que sea visible de manera directa.

Lo anterior toda vez que se trata de una reparación integral de un derecho humano colectivo de la comunidad.

Además, tiene como finalidad generar un mayor conocimiento de la población con el propósito de lograr la mayor participación en el ejercicio de sus derechos colectivos.

5. Asimismo, dada la interrelación que existe en la actuación de los diversos poderes del Estado con el proceso de consolidación del municipio de Xoxocotla y elección de las autoridades municipales, **notifíquese la presente**

sentencia al Poder Ejecutivo del Estado de Morelos y al Congreso del Estado para su conocimiento.

6. Tomando en consideración la trascendencia que ha implicado en Morelos la creación de municipios indígenas y el impacto que ello tiene en los medios de impugnación respecto de los que tiene competencia, se ordena al Tribunal local lo siguiente:

- Realice un trabajo de compilación y sistematización relativo a la información que, **a través de su actividad jurisdiccional ha sido documentada** –recabada mediante dictámenes antropológicos o informes especializados, a través de los diversos juicios que ha conocido– sobre los sistemas normativos internos de las diversas culturas indígenas que habitan en Morelos; es decir, realizar una sistematización de la **información especializada con la que ya cuenta** respecto de **cada pueblo o comunidad indígena y que ha sido recabada en los asuntos que les involucran**, con la finalidad de que forme parte del acervo documental consultable para resolver con una perspectiva intercultural los juicios que involucren a poblaciones indígenas.

Lo anterior, ya que como se analizó en esta sentencia, **la información recabada a través de peritajes antropológicos son una manera de documentar los sistemas normativos indígenas a cargo de las autoridades jurisdiccionales para conocer a cada pueblo indígena, sus normas**



consuetudinarias e instituciones jurídicas, que son reconocidos constitucionalmente como auténticos sistemas de derecho que **deben ser conocidos y aplicados al momento de resolver los casos en que se involucre a personas indígenas**.

Esto, a partir de lo analizado en esta sentencia, respecto a la obligación de las autoridades jurisdiccionales de efectuar una documentación de la cultura y sistema de normas –mediante estudios especializados de antropología– a fin de encontrarse en posibilidad de resolver en un contexto de **pluralismo jurídico** y con **perspectiva intercultural** los asuntos de su competencia.

Así, dicha sistematización se efectuará como herramienta consultable para el propio Tribunal local al resolver juicios que involucren a poblaciones indígenas para el conocimiento de las diversas culturas y sistemas de normas que, en su caso, existen en cada una de las comunidades indígenas de Morelos; **sin que para ello se esté imponiendo alguna formalidad ni trabajo de investigación adicional**, pues se deberá integrar con la información que dentro de los diversos juicios ha sido recabada y que ya obra en su poder; la cual se estime valiosa en el enfoque de una **nación multicultural y el pluralismo jurídico**.

Lo anterior deberá ser efectuado en el plazo de **seis meses** a partir de la notificación de la presente sentencia.

7. Para el desarrollo de las acciones en que tendrán intervención el Instituto local y el INPI -de requerirlo la comunidad- en términos de los **puntos 3 y 5** de este apartado de la sentencia; en la medida que así lo soliciten dichas instituciones, se vincula a la **Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Morelos** para que brinde protección al personal de dichos entes públicos en el desarrollo de las acciones ordenadas en esta sentencia.

Asimismo, la mencionada **Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Morelos** deberá proporcionar seguridad a **Raúl Leal Montes** en su carácter de presidente municipal.

8. Se vincula al Instituto Nacional de Lenguas Indígenas y la Defensoría Pública de este Tribunal Electoral, para que, en coordinación y atendiendo a sus facultades, realicen la **traducción de la síntesis de esta sentencia en náhuatl y mixteco**, dada la existencia de dichas lenguas en Xoxocotla; ello atiende además a la obligación de las autoridades estatales de **contribuir a la preservación cultural de los pueblos indígenas, en el caso de la cultura de Xoxocotla**; conforme a lo dispuesto por el artículo 2 de la Constitución.

Lo anterior, ya que de esta forma se reconocen los derechos lingüísticos de las poblaciones indígenas como una forma de **promoción de su cultura**, en particular el



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JDC-115/2022
Y ACUMULADOS

derecho a conocer y dar a conocer sus derechos y su cultura en su propia lengua⁸².

Dicha traducción deberá efectuarse en un plazo de **quince días hábiles**, a fin de que, en términos de lo dispuesto en el punto 4 de este apartado de “efectos de la sentencia” también sea difundida por el Instituto local y el Tribunal responsable.

Por lo expuesto, fundado y motivado, esta Sala Regional

RESUELVE:

PRIMERO. Se acumula el juicio de la ciudadanía **SCM-JDC-226/2022**, a los diversos **SCM-JDC-115/2022 y Acumulados⁸³**, en los términos precisados.

SEGUNDO. Revocar la sentencia impugnada para los efectos precisados en este fallo.

NOTIFÍQUESE personalmente al actor del juicio SCM-JDC-226/2022, **por correo electrónico** a la parte actora, a las personas terceras interesadas y al Instituto local; **por oficio** al Tribunal local, al Concejo Municipal, al Ayuntamiento de

⁸² En términos de lo dispuesto en la jurisprudencia 32/2014, de este Tribunal Electoral de rubro: COMUNIDADES INDÍGENAS. EN LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EL JUZGADOR DEBE VALORAR LA DESIGNACIÓN DE UN INTÉRPRETE Y LA REALIZACIÓN DE LA TRADUCCIÓN RESPECTIVA. [Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, páginas 26 y 27].

⁸³ SCM-JDC-116/2022, SCM-JDC-117/2022, SCM-JDC-118/2022, SCM-JDC-119/2022, SCM-JDC-120/2022, SCM-JDC-121/2022, SCM-JDC-128/2022, SCM-JDC-129/2022, SCM-JDC-130/2022, SCM-JDC-131/2022, SCM-JDC-132/2022, SCM-JDC-133/2022, SCM-JDC-139/2022, SCM-JDC-140/2022, SCM-JDC-141/2022, SCM-JDC-142/2022, SCM-JDC-143/2022, SCM-JDC-144/2022, SCM-JDC-160/2022, SCM-JDC-161/2022 y SCM-JDC-162/2022.

Xoxocotla Morelos, al Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, a la Defensoría Pública de este Tribunal Electoral, al Instituto Nacional de Pueblos Indígenas, al Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, al Congreso del Estado y a la Secretaría de Seguridad Pública del Estado; **por estrados** a quienes pretendieron comparecer como personas amigas de la corte (amicus curiae) y a las demás personas interesadas.

De ser el caso, devuélvase la documentación que corresponda y, en su oportunidad, archívese los expedientes como asuntos total y definitivamente concluidos.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, la magistrada y los magistrados, en el entendido que Luis Enrique Rivero Carrera funge como magistrado en funciones, ante la secretaria general de acuerdos, quien autoriza y da fe.

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.