



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
CIUDAD DE MÉXICO

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

EXPEDIENTES: SCM-JDC-143/2024 Y
ACUMULADOS

PARTE ACTORA: AMALIA RÍOS
VELÁZQUEZ Y OTRAS PERSONAS

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO
DE MORELOS

MAGISTRADO: JOSÉ LUIS CEBALLOS
DAZA.

SECRETARIA: MÓNICA CALLES
MIRAMONTES

COLABORÓ: RAÚL PABLO MORENO
HERNÁNDEZ

Ciudad de México, veintinueve de marzo de dos mil veinticuatro¹.

La Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sesión pública de esta fecha, resuelve **confirmar** la sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Morelos en los expedientes TEEM/RAP/05/2023-1 y acumulados, conforme a lo siguiente:

ÍNDICE

GLOSARIO.....	2
ANTECEDENTES	4
RAZONES Y FUNDAMENTOS.....	6
PRIMERA. Jurisdicción y competencia.....	6
SEGUNDA. Acumulación.....	7
TERCERA. Perspectiva intercultural	7

¹ En adelante, deberán entenderse por acontecidas en dos mil veinticuatro las fechas que se mencionen, salvo precisión en contrario.

SCM-JDC-143/2024

Y Acumulados

CUARTA. Parte tercera interesada en juicio SCM-JDC-143/2024	9
QUINTA. Requisitos generales de procedencia	10
SEXTA. Contexto del asunto	15
SÉPTIMA. Síntesis de la Sentencia impugnada	17
OCTAVA. Síntesis de agravios	19
NOVENA. Metodología	27
DÉCIMA. Estudio de fondo	28
Tema 1. Modificaciones fundamentales	28
Tema 2. Violación al principio de reserva legal sobre postulación y registro de candidaturas (expuestos por PRI y PAN)	44
Tema 3. Paridad específica para candidaturas indígenas.....	48
Tema 4. Vulneración al principio de progresividad (agravios de personas indígenas).....	61
Tema 5. Constancia para acreditar la autoadscripción calificada	79
Tema 6. Incumplimiento a sentencia de Sala Superior	83
RESUELVE:.....	85

GLOSARIO

Autoridad responsable o Tribunal local	Tribunal Electoral del Estado de Morelos
Código Local	Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el estado de Morelos
Consejo Estatal	Consejo Estatal Electoral del Instituto Morelense de Procesos Electorales y de Participación Ciudadana
Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Constitución Local	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos
Instituto Electoral Local o IMPEPAC	Instituto Morelense de Procesos Electorales y de Participación Ciudadana
Juicio de la ciudadanía	Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del ciudadano(a).
Juicio de revisión	Juicio de Revisión Constitucional Electoral
Ley Electoral	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JDC-143/2024
Y Acumulados

Ley de Medios		Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Lineamientos Lineamientos candidaturas	o para	Lineamientos para el registro y asignación de candidaturas indígenas que participarán en el proceso electoral local 2023-2024 en el que se elegirá gubernatura, diputaciones locales al Congreso del estado e integrantes de los Ayuntamientos. Aprobados mediante acuerdo con la clave IMPEPAC/CEE/380/2023
PAN		Partido Acción Nacional
Periódico oficial		Periódico Oficial "Tierra y Libertad", órgano de difusión del gobierno del estado de Morelos
Personas indígenas	actoras	Amalia Ríos Velázquez, Saúl Atanacio Roque Morales, Marco Antonio Tafolla Soriano, Griselda Flores Ramos, Juan Palma Huerta, Francisco Huerta Martínez, Inocente Ríos Ponciano, Florencio Manero Rodríguez, Flavio Ilizarrituri Teodocio, Felfra Gonzáles Palma, Águeda Alberto Corona, Yeitzin Ríos Martínez, Martín Benítez Ponce, Emiliano Bernal Teodosio, Ana Rosa Pacheco Esteban, Elvira Martínez Irineo, Armando Soriano Jiménez, Rosario Morales Iturbe, Gloria Lozada Alcalá, Minerva Iturbe Guillermo, Silveria Alcalá de los Santos, Daniel Morales Iturbe, Antonio Lozada Alcalá, Armando Lozada Fermín, Abel Morales Iturbe, Lila Díaz Onofre, Susana Nabor Saldaña, María Leocadio Gutiérrez, Diana Solís Leocadio, Roberto Solís Pineda, Ernesto Alvarado Romero, Antonio Alvarado, Félix Ruíz Alejo, Rocío Rodríguez González, Zyanya Alvarado, Sotero Rodríguez Domínguez, Rutila González Camaño, Alicia Rodríguez G. y Olimpia Alvarado Romero.
PRI		Partido Revolucionario Institucional
Resolución impugnada	o sentencia	Sentencia emitida el veintitrés de febrero, por el Tribunal Electoral del Estado de Morelos, en los expedientes identificados con clave TEEM/RAP/05/2023-1 y acumulados
SCJN		Suprema Corte de Justicia de la Nación
Sala Regional		Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

SCM-JDC-143/2024
Y Acumulados

Sala Superior

Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Tribunal Electoral

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

De las constancias que integran el expediente, hechos notorios² y de los hechos narrados por la parte actora, se advierte lo siguiente.

ANTECEDENTES

I. CONTEXTO

1. Inicio de proceso electoral. El primero de septiembre de dos mil veintitrés, el Consejo Estatal declaró el inicio del proceso electoral 2023-2024³, en el que se renovará gubernatura, diputaciones y ayuntamientos.

2. Emisión de lineamientos. El veintiuno de noviembre siguiente, el IMPEPAC emitió los Lineamientos.

3. Impugnaciones locales. Inconforme con el contenido de éstos, diversas personas, así como partidos políticos, los controvirtieron ante esta Sala Regional; y, el diez de enero determinó reencauzarlos al Tribunal local; quien posteriormente, resolvió revocarlos al considerar que el IMPEPAC transgredió la reserva de ley contenida en el Código Local.

4. Impugnación ante Sala Superior. Dicha determinación, fue impugnada por la consejera presidenta del Consejo Estatal, y diversas personas ante la Sala Superior.

² En términos de lo dispuesto en el artículo 15, numeral 1 de la Ley de Medios.

³ Dos mil veintitrés-dos mil veinticuatro.



El catorce de febrero, en los expedientes SUP-JE-27/2024 y SUP-JDC-134/2024 Acumulado, la Sala Superior determinó revocar la sentencia del Tribunal local, a efectos de que emitiera una nueva resolución en la que estudiará la totalidad de los planteamientos de las y los promoventes, y analizara si los Lineamientos para candidaturas rebasaban efectivamente la reserva de ley del Código Local.

5. Sentencia impugnada. El veintitrés de febrero, la Autoridad responsable emitió una nueva resolución en la cual determinó confirmar los Lineamientos para candidaturas.

II. JUICIOS DE LA CIUDADANÍA Y DE REVISIÓN

1. Demandas. Para controvertir esa determinación, el PRI y el PAN, presentaron medios de impugnación pretendiendo que, en salto de instancia, la Sala Superior conociera de ellos.

El veintinueve de febrero, diversas personas presentaron una demanda contra la Sentencia impugnada, misma que fue remitida por el Tribunal local a esta Sala Regional, quien determinó formular una consulta competencial a la Sala Superior.

2. Competencia. El doce de marzo, Sala Superior determinó en los expedientes SUP-JRC-18/2024 y acumulados, reencauzar las referidas demandas a esta Sala Regional.

3. Recepción y turno. El catorce de marzo, se recibió en esta Sala Regional las demandas y sus anexos, las cuales dieron origen a los siguientes juicios.

Expediente	Parte actora
SCM-JDC-143/2024	Amalia Ríos Velázquez y otras personas
SCM-JRC-22/2024	PRI

**SCM-JDC-143/2024
Y Acumulados**

SCM-JRC-23/2024	PAN
-----------------	-----

Los cuales, fueron turnados a la ponencia del magistrado José Luis Ceballos Daza.

4. Instrucción. En su oportunidad, el magistrado instructor dictó los acuerdos de radicación, admitió las demandas y el correspondiente al cierre de instrucción de cada juicio, quedando estos en estado de resolución.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERA. Jurisdicción y competencia

Esta Sala Regional es competente para conocer los presentes medios de impugnación, atendiendo al supuesto y a la entidad federativa en que surgió la controversia; ello, al ser promovidos por ciudadanos(as), así como por el PRI y PAN a fin de controvertir la sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Morelos que determinó confirmar los Lineamientos emitidos por el IMPEPAC.

Lo anterior con fundamento en:

- **Constitución:** Artículos 41, párrafo tercero, Base VI; y, 99, párrafo cuarto, fracciones IV y V.
- **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación:** Artículos 164, 166 fracción III, incisos b) y c), 173 y 176 fracciones III y IV.
- **Ley de Medios:** Artículos 79; 80; párrafo 1, inciso f); y, 83, numeral 1, inciso b); 86, y 87 párrafo 1 inciso b).
- **Acuerdo INE/CG130/2023:** por el que se aprobó el ámbito territorial de las cinco circunscripciones plurinominales electorales federales en que se divide el país.



- **Acuerdo de Sala Superior dictado en el expediente SUP-JRC-18/2024 y acumulados**, por medio del cual, determinó que esta Sala Regional era competente para conocer de los presentes juicios.

SEGUNDA. Acumulación

Del análisis de las demandas se advierte que hay conexidad en la causa, ya que en ellas se impugna la sentencia emitida por el Tribunal Local en los expedientes TEEM/RAP/05/2023-1 y acumulados.

En esas condiciones, en atención a los principios de economía y celeridad procesal, así como en la necesidad de realizar un estudio conjunto por tratarse del mismo acto impugnado, procede **acumular** los Juicios de revisión identificados con la clave SCM-JRC-22/2024 y SCM-JRC-23/2024 al Juicio de la ciudadanía SCM-JDC-143/2024, al ser este el primero en ser formado en esta Sala Regional.

Lo anterior, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 180 fracción XI de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 31 de la Ley de Medios, y 79 y 80 párrafo 3 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.

En consecuencia, **deberá integrarse copia certificada de esta sentencia a cada expediente acumulado.**

TERCERA. Perspectiva intercultural

El artículo 2 de la Constitución establece que la nación mexicana tiene una **composición pluricultural** sustentada originalmente en sus **pueblos indígenas** que son aquellos que descienden de sus poblaciones que habitan en el territorio actual del país al iniciarse la

SCM-JDC-143/2024
Y Acumulados

colonización y que **conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas.**

En el caso concreto, al versar la presente controversia sobre los Lineamientos que se observan en Morelos para el registro de candidaturas indígenas, así como que las personas promoventes del Juicio de la ciudadanía se autoadscriben como indígenas, 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.

Ello, implica un reconocimiento al pluralismo jurídico; 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.



Ello, de conformidad con la jurisprudencia 19/2018, de rubro: **JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL**⁴.

CUARTA. Parte tercera interesada en juicio SCM-JDC-143/2024

Este órgano jurisdiccional estima que de conformidad con el artículo 12 inciso c) de la Ley de Medios, el PAN **no puede comparecer como tercero interesado** en el juicio de la ciudadanía SCM-JDC-143/2024, por las razones siguientes.

De la lectura de dicho precepto, se establece que tendrá el carácter de parte tercera interesada la ciudadana o ciudadano, coalición, candidatura, organización o **partido político** que tenga un interés en la causa derivado de un derecho incompatible con el de la parte actora.

Ahora bien, en su escrito de tercero en el Juicio de la ciudadanía, el PAN manifiesta que pretende **que se revoque la sentencia** impugnada, además, como se refirió en el apartado de acumulación, el PAN también presentó un Juicio de revisión (SCM-JRC-23/2024) con la pretensión de que se **revoque dicha resolución**; por lo que **tiene la misma pretensión**.

No pasa desapercibido para esta Sala Regional que el PAN refiere en su escrito de tercero interesado que, aunque también combate la Sentencia impugnada, tiene argumentos contrarios a los sostenidos por las personas actoras indígenas en su demanda; no obstante, Sala Superior ha definido que la parte tercera interesada no puede aprovechar la etapa procesal para **plantear una pretensión distinta o**

⁴ 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.

SCM-JDC-143/2024 Y Acumulados

concurrente⁵ a la de la parte actora y modificar de esa manera la litis, ya que ésta se integra únicamente con el acto reclamado y los agravios expuestos por las y los promoventes.

Conforme a ello, esta Sala Regional determina que al manifestar la misma pretensión el PAN en su escrito de tercero interesado, que las personas actoras indígenas, no es posible que forme parte del Juicio de la ciudadanía SCM-JDC-143/2024 con tal carácter.

QUINTA. Requisitos generales de procedencia (SCM-JDC-143/2024, SCM-JRC-22/2024 y SCM-JRC-23/2024)

Este órgano jurisdiccional advierte que las demandas reúnen los requisitos generales de procedencia de conformidad con lo dispuesto en los artículos 7, 8 párrafo primero, 9 párrafo primero, 13 párrafo 1 inciso a) e inciso b), 79 párrafo primero y 80 párrafo primero (por lo que hace al Juicio de la Ciudadanía); y 86 párrafo 1, 88 párrafo 1 inciso b) (por lo que hace a los Juicios de revisión) de la Ley de Medios.

Ello, se analizará de forma conjunta respecto a los tres juicios acumulados, en el entendido que los requisitos especiales del Juicio de revisión se estudiarán en un apartado separado.

I. Requisitos generales

- 1. Forma.** Las demandas se presentaron por escrito en donde consta su nombre, y en los casos de los Juicios de revisión el nombre de la persona que acude en representación de los partidos políticos, y firma autógrafa, se identifica el acto impugnado y a la autoridad responsable; asimismo, se exponen

⁵ SUP-REC-138/2013



los hechos y agravios que estima le causan afectación de la Sentencia impugnada.

2. **Oportunidad.** Este requisito se encuentra satisfecho, pues las demandas se presentaron dentro del plazo de cuatro días previsto en la Ley de Medios⁶ y en atención a la notificación de la Sentencia impugnada, como se expone a continuación:

Expediente	Parte actora	Notificación	Presentación demanda
SCM-JDC-143/2024	Amalia Ríos Velázquez y otras personas	Veinticinco de febrero	Veintinueve de febrero
SCM-JRC-22/2024	PRI	Veintitrés de febrero	Veintisiete de febrero
SCM-JRC-23/2024	PAN	Veinticuatro de febrero	Veintiocho de febrero

Por lo que corresponde al expediente SCM-JDC-143/2024, se precisa que en autos obra una constancia de envío de la Sentencia impugnada a un correo electrónico, del veinticuatro de febrero⁷; sin embargo, la Sala Superior ha estimado que, en casos en que estén involucrados derechos de personas indígenas, ante una doble notificación, debe considerarse aquella que resulte más favorable a la pretensión de la parte actora.⁸

Por tanto, el cómputo del plazo se realiza conforme a las constancias de notificación personal de veinticinco de febrero⁹.

⁶ Artículo 8 de la Ley de Medios.

⁷ Página 3269 del cuaderno accesorio 5 del expediente SCM-JRC-22/2024.

⁸ En el SUP-JE-27/2024 y SUP-JDC-134/2024 acumulado, la Sala Superior estableció que conforme al criterio de progresividad aplicable a las comunidades indígenas, para determinar la oportunidad del medio de impugnación, ante una doble notificación (en este caso, fue primero por correo electrónico y luego personal) se debe considerar aquella que resulte más favorable a la pretensión de la parte actora; ello, en atención al principio de progresividad y la Jurisprudencia 7/2024, de rubro **COMUNIDADES INDÍGENAS. INTERPOSICIÓN OPORTUNA DEL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN CONFORME AL CRITERIO DE PROGRESIVIDAD.**

⁹ Página 3273 del cuaderno accesorio 5 del expediente SCM-JRC-22/2024.

SCM-JDC-143/2024
Y Acumulados

De igual manera, este órgano jurisdiccional advierte que Rosario Morales Iturbe no formó parte de los juicios instaurados ante el Tribunal local; no obstante, de las constancias que obran en autos se advierte que existen dos constancias de notificación por estrados de la Sentencia impugnada: una del veinticuatro de febrero y otra del veinticinco de febrero.

En atención a ello, y también de conforme al referido criterio de Sala Superior, **ante la existencia de una doble notificación debe tomarse en cuenta aquella que más favorezca a la parte actora.**

En ese sentido, si la notificación que más favorece a Rosario Morales Iturbe es la de estrados el veinticinco de febrero y presentó su demanda el veintinueve siguiente, la misma se encuentra dentro del plazo de cuatro días de la Ley de Medios.

- 3. Legitimación y personería.** En el Juicio de la ciudadanía se cumple el requisito de legitimación, ya que la demanda fue interpuesta por ciudadanos(as) por propio derecho.

El PRI y el PAN, de igual manera cuentan con **legitimación** para presentar el Juicio de revisión, al ser partidos políticos nacionales con acreditación en el estado de Morelos.

En cuanto a la **personería**, quienes suscriben las demandas de los mencionados partidos son representantes ante el Consejo General del IMPEPAC y actuaron en los juicios locales donde se emitió la resolución impugnada; personería que también se reconoció por la autoridad responsable al emitir el informe circunstanciado.



Por tanto, en los juicios de revisión los partidos actores actúan de conformidad con lo dispuesto en los artículos 13 párrafo 1 inciso a)-II y 88 párrafo 1 inciso a) e inciso b) de la Ley de Medios y la personería se encuentra debidamente acreditada.

- 4. Interés jurídico.** Las y los promoventes del Juicio de la ciudadanía cuentan con interés jurídico para controvertir la Sentencia impugnada, porque habiendo sido parte actora en los juicios locales de origen estiman que les genera una afectación a sus derechos.

De igual manera, el PRI y el PAN fueron parte de los juicios instaurados ante la autoridad responsable y, de igual forma, aducen que la sentencia impugnada les genera una lesión a sus derechos.

- 5. Definitividad.** El requisito queda satisfecho, porque de conformidad con la legislación electoral no existe otro medio de defensa que se deba agotar antes de acudir a este órgano jurisdiccional.

Así, al estar satisfechos los requisitos generales de procedencia, lo conducente es analizar los requisitos especiales que exige el Juicio de revisión.

II. Requisitos especiales

- 1. Violación a un precepto constitucional.** Este requisito consiste en una exigencia formal que se cumple con la mención de los preceptos constitucionales que se estiman transgredidos; sin que

SCM-JDC-143/2024 Y Acumulados

sea necesario determinar la eficacia de lo alegado al estudiar la procedencia, ya que eso es parte del estudio del fondo.¹⁰

Con relación a este requisito, el PRI estima que con la sentencia impugnada se vulneran los artículos 1, 2, 4, 14, 16, 17, 35, 41, 56, 94, 105 y 116 de la Constitución; mientras que el PAN estima que se violenta lo establecido en los artículos 17 y 41 de la Constitución, exponiendo que en dicha sentencia se violentaron en su perjuicio los principios de exhaustividad, autodeterminación de los partidos y reserva de ley.

- 2. Carácter determinante.** En el asunto se colma este requisito, debido a que, el resultado de la controversia podría ser determinante para el proceso electoral de Morelos.

Esto, porque se controvierte la sentencia emitida por el Tribunal local que confirmó los Lineamientos emitidos por el IMPEPAC, los cuales regulan las pautas que deberán seguir los partidos políticos para el registro de candidaturas indígenas en el referido proceso electoral local ordinario en desarrollo.

- 3. Reparabilidad.** Es importante precisar que, la etapa para solicitar el registro de candidaturas para diputaciones y ayuntamientos en Morelos concluyó el quince de marzo¹¹.

No obstante, de resultar fundados los agravios planteados, sería posible reparar los derechos de los partidos promoventes, dado que, por una parte, transcurre el plazo para que el IMPEPAC se

¹⁰ Jurisprudencia 2/97 del Tribunal Electoral, de rubro JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. INTERPRETACIÓN DEL REQUISITO DE PROCEDENCIA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 86, PÁRRAFO 1, INCISO B), DE LA LEY DE LA MATERIA.

¹¹ De conformidad con los acuerdos emitidos por el Consejo Estatal identificados con las claves IMPEPAC/CEE/241/2023 e IMPEPAC/CEE/074/2024.



pronuncie sobre la procedencia del **registro de candidaturas (dieciséis al treinta de marzo)**.

Asimismo, la **etapa de campañas dará inicio el quince de abril**¹².

De ahí que, si esta Sala Regional decidiera que debe realizarse alguna modificación sobre las reglas de postulación y/o registro de candidaturas es posible que se adopten las medidas necesarias para salvaguardar los derechos presuntamente afectados.

SEXTA. Contexto del asunto

1) Publicación en el Periódico oficial

El siete de junio de dos mil veintitrés, se publicó en el Periódico oficial el Decreto 1013¹³, por medio del cual, se reformaron diversas disposiciones del Código Local, entre las que se encuentra, la adición del artículo 179 Bis que establece una reserva de ley, para que únicamente el Congreso Local pueda regular el proceso de postulación de candidaturas.

2) Lineamientos e impugnaciones

El veintiuno de noviembre siguiente, el Consejo Estatal emitió los Lineamientos para candidaturas, los cuales fueron impugnados, y en una primera ocasión, el Tribunal Local determinó revocarlos, por estimar que estos transgredían la reserva de ley prevista en el Código Local, conforme a lo siguiente.

La Autoridad responsable refirió que el Código Local contempla las formas de participación de las personas indígenas y la cantidad de

¹² Ello, también en atención al acuerdo IMPEPAC/CEE/074/2024.

¹³ Decreto mil trece

SCM-JDC-143/2024 Y Acumulados

diputaciones y regidurías que les corresponderían y los mecanismos para acreditar su autoadscripción.

Por tanto, estimó que, si bien la normativa electoral faculta al IMPEPAC para expedir lineamientos y reglamentos para cumplir con sus atribuciones, lo cierto es que estos se encontraban limitados a lo dispuesto en el artículo 179 bis del Código Local, que prohíbe la emisión de lineamientos o reglamentos que regulen, modifiquen o contraríen la regulación legal.

Conforme a ello, el Tribunal local concluyó que, si dicho artículo regula el proceso de postulación de las personas indígenas, el IMPEPAC al emitir los Lineamientos transgredió el principio de legalidad y la reserva de ley.

Como ya se refirió, dicha decisión fue controvertida ante la Sala Superior (por la consejera presidenta del IMPEPAC¹⁴ y las personas actoras indígenas) quien revocó la resolución del Tribunal local. Ello, al considerar que la Autoridad responsable no había sido exhaustiva al emitir su resolución, pues encontró que su estudio fue dogmático y asilado al razonar que el IMPEPAC se extralimitó en el ejercicio de su facultad reglamentaria.

También, señaló que el referido Instituto Local, en realidad, puede establecer medidas necesarias para hacer efectiva la acción afirmativa para personas indígenas previstas en el Código Local; mas no modificar las reglas previstas.

En ese sentido, ordenó al Tribunal local emitir una nueva sentencia en la que analizara si los Lineamientos son acordes con lo establecido por el Código Local o, por el contrario, rebasaba esta reserva de ley al

¹⁴ Dicha cuestión fue la que implicó que Sala Superior asumiera la competencia en el SUP-JE2024 y SUP-JDC 134/2024 acumulados, pues dentro de la controversia, se planteaba la vulneración a las facultades del IMPEPAC; particularidad que, al no estar controvertida en los presentes juicios, Sala Superior determinó que la competencia fuera de esta Sala Regional.



modificarlos; y también, que aplicara la suplencia de la queja total por lo que hacía a las personas actoras indígenas.

SÉPTIMA. Síntesis de la Sentencia impugnada

Para establecer con claridad la materia de controversia, a continuación, se realiza una síntesis de la sentencia impugnada.

1. Violación al principio de reserva de ley

El Tribunal responsable razonó que, con la reforma publicada el 7 de junio de 2023¹⁵ (artículo 179 bis del Código Local) el Poder Legislativo **reguló diversas cuestiones sobre la postulación de candidaturas.**

A partir de ello, para el Tribunal Local debe asumirse que no es posible que en una fuente reglamentaria (a través de las facultades del IMPEPAC) se contemplen cuestiones relativas a la postulación de candidaturas.

Para el Tribunal responsable el artículo 179 bis del Código Local hace una referencia expresa al **proceso de postulación**, no así **el proceso de registro**; por tanto, consideró que *“la reserva legal solo afectaba lo relativo a la postulación”*.

De esta manera, concluyó que el IMPEPAC no vulneró la reserva de ley porque los Lineamientos reglamentaron cuestiones relativas al registro de candidaturas y no a la postulación.

2. Violación al artículo 105 de la Constitución y al principio de certeza

El Tribunal local consideró que con la emisión de los Lineamientos no vulneraron lo dispuesto por el artículo 105 fracción II de la Constitución.

¹⁵ Siete de junio de dos mil veintitrés.

Al respecto, razonó que los Lineamientos **no introdujeron una modificación fundamental a las reglas del proceso electoral**, porque únicamente instrumentan los procedimientos ya establecidos en el Código Local, y por ello no se encontraban sujetos al límite de noventa días que establece la Constitución.

3. Paridad específica

La Autoridad responsable, estimó que el IMPEPAC cuenta con facultades para establecer acciones que garanticen la paridad, de conformidad con el principio de paridad previsto en la Constitución, que obliga a los partidos políticos a garantizarla en la postulación de sus candidaturas.

Aunado a eso, determinó que conforme a la jurisprudencia¹⁶ de este Tribunal Electoral, debe admitirse una participación mayor de las mujeres que la estrictamente obligada, por lo que no es una carga excesiva el cumplir con paridad específica en candidaturas indígenas.

Asimismo, al contrastar lo establecido en el artículo 7 de los Lineamientos y la legislación –respecto a la paridad específica para candidaturas indígenas– concluyó que el IMPEPAC no impuso mayores cargas que lo establecido en la legislación.

4. Vulneración al principio de progresividad

El Tribunal local reconoció que las autoridades deben realizar interpretaciones que amplíen los derechos humanos de las personas, y no restringirlos o delimitarlos.

Así, en el caso concreto, consideró que las y los promoventes no advirtieron que los Lineamientos se emitieron en ejercicio de una

¹⁶ Refieren la Jurisprudencia 11/2018, de rubro PARIDAD DE GÉNERO. LA INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DE LAS ACCIONES AFIRMATIVAS DEBE PROCURAR EL MAYOR BENEFICIO PARA LAS MUJERES.



facultad reglamentaria que no puede rebasar lo establecido en el Código Local, pues implicaría una violación a la reserva de ley.

Por lo que, estimó que si los lineamientos que regularon el registro de candidaturas en el proceso electoral pasado¹⁷ establecían una mayor cantidad de espacios para candidaturas indígenas, lo cierto es que los Lineamientos del proceso actual deben ceñirse a la reserva de ley del Código Local, ya que no hacerlo implicaría una transgresión a la Constitución.

OCTAVA. Síntesis de agravios

1. CUESTIONES GENERALES

a) Suplencia en juicio de la ciudadanía

En esta sentencia se resolverán de manera acumulada dos juicios de revisión y un juicio de la ciudadanía; por lo que es importante precisar las reglas respecto a la suplencia de agravios que la ley establece para cada caso.

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

Adicionalmente, cuando se trata de un juicio de la ciudadanía promovido por integrantes de los pueblos indígenas en defensa de su autonomía política o derecho a elegir sus autoridades o representantes, 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.

¹⁷ El proceso electoral local en Morelos de dos mil veinte-dos mil veintiuno.

**SCM-JDC-143/2024
Y Acumulados**

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**¹⁸.

b) Estricto derecho en juicio de revisión

En los juicios de revisión no procede la suplencia en la deficiencia u omisiones en los agravios, de conformidad con lo previsto en el artículo 23, párrafo 2 de la Ley de Medios; ello, ya que se considera un juicio de estricto derecho, dada su naturaleza extraordinaria que impone el cumplimiento irrestricto de ciertos principios y reglas que establece la ley.

2. Síntesis de agravios

A continuación, se resumirán los agravios aducidos por quienes promueven cada medio de impugnación respectivamente.

A. SCM-JDC-143/2024 (Amalia Ríos Velázquez y otras personas)

1. El Tribunal responsable incumplió el deber de suplir la deficiencia de los agravios

Las personas actoras indígenas consideran que el Tribunal local no juzgó con perspectiva pluricultural, así como que no atendió sus agravios de conformidad con la Jurisprudencia 13/2008, de rubro **COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES**.¹⁹

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

¹⁹ Consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 3, 2009, páginas 17 y 18.



El Tribunal responsable razonó que, con la reforma publicada el 7 de junio de 2023²⁰ (artículo 179 bis del Código Local) el Poder Legislativo **reguló diversas cuestiones sobre la postulación de candidaturas.**

A partir de ello, para el Tribunal Local, debe asumirse que no es posible que en una fuente reglamentaria (a través de las facultades del IMPEPAC) se contemplen cuestiones relativas a la postulación de candidaturas.

2. Incorrecto estudio del agravio sobre la violación al artículo 105 de la Constitución

Las personas actoras indígenas consideran que el Tribunal responsable no atendió adecuadamente sus planteamientos.

Esto, porque en sus demandas primigenias plantearon que las reformas al Código Local publicadas el 7 de junio de 2023²¹ vulneraron el plazo de los noventa días previos al inicio del proceso electoral establecido en el artículo 105 de la Constitución, por lo cual no deben ser aplicadas en el proceso electoral en curso.

No obstante, consideran que el Tribunal local estudió incorrectamente su agravio; pues enfocó su análisis en si los Lineamientos son o no una modificación fundamental. Pero ellos no plantearon eso, sino que, dichos Lineamientos se sustentaron en reformas legales expedidas en contravención al periodo de veda legislativa²².

Así, lo que debió analizarse es si los Lineamientos para el registro de candidaturas se sustentaron en normas legales que no debían ser

²⁰ Siete de junio de dos mil veintitrés.

²¹ Siete de junio de dos mil veintitrés.

²² La SCJN ha denominado “periodo de veda legislativa” al plazo establecido en el artículo 105 de la Constitución, en el cual se señala que las leyes electorales no podrán ser modificada dentro de los noventa días previos al inicio del proceso electoral.

SCM-JDC-143/2024
Y Acumulados

aplicadas para el proceso electoral en curso, sino para un próximo proceso; atendiendo a que la Constitución prohíbe que se apliquen normas legales que se expidieron violentando el artículo 105 de la Constitución.

3. Vulneración al principio de progresividad

Consideran que el Tribunal local incumple con el artículo 1 de la Constitución al no garantizar los derechos de la población indígena en Morelos a ser votada, y tener una representación efectiva en los cargos que se renovarán.

Ello, pues aducen que fue indebido que en la Sentencia impugnada se haya validado que en los Lineamientos existiera un retroceso respecto a los espacios para indígenas que se establecieron en el proceso electoral 2020-2021.

Al respecto, las personas actoras indígenas hacen referencia al voto particular que se emitió por la magistrada Martha Elena Mejía al aprobarse por mayoría la Sentencia impugnada, retomando parte de esa argumentación.

4. Constancia para acreditar la autoadscripción calificada

Las personas actoras indígenas argumentan que la Autoridad responsable no tomó en cuenta los múltiples medios de impugnación que se presentaron durante el proceso pasado²³, derivado de la usurpación de candidaturas indígenas.

Conforme a ello, estiman que de un estudio insuficiente el Tribunal local tuvo por infundado su agravio, en el cual, pretendían demostrar que los

²³ Proceso electoral dos mil veinte-dos mil veintiuno en Morelos.



Lineamientos no garantizan que las personas registradas sean realmente indígenas.

Esto, porque se apartan de los resultados obtenidos en la Consulta realizada por el IMPEPAC donde se determinó que la Asamblea General Comunitaria es la máxima autoridad de la comunidad y aducen que el Instituto Local se pretende colocar por encima de ella.

A partir de ello, consideran incorrecto que se haya validado la posibilidad de que no se establezca la prelación entre las autoridades que pueden expedir una constancia para acreditar la adscripción calificada; dejando la posibilidad de que una autoridad administrativa pueda expedir tal constancia y suplante las facultades de la Asamblea Comunitaria.

B. SCM-JRC-22/2024 (PRI)

1. Estudio incorrecto de los Lineamientos

El PRI señala que la Sentencia impugnada realiza argumentaciones deficientes y carentes de cualquier sustento lógico jurídico, ya que cita diversos preceptos normativos, pero no establece una correlación entre ellos. También que, únicamente analizó determinados artículos de los Lineamientos cuando debió estudiarlos integralmente.

2. Violación al principio de reserva legal (postulación y registro de candidaturas)

El PRI considera incorrecto que el Tribunal responsable haya concluido que no se violentó el principio de reserva legal a partir de establecer una diferencia entre “la postulación” y “el registro” de candidaturas.

SCM-JDC-143/2024 Y Acumulados

Para el PRI en la Sentencia impugnada se parte de un error al diferenciar estos conceptos como si pudieran recibir un tratamiento aislado cada uno; cuando en realidad se interrelacionan, de tal forma que, no puede reglamentarse el registro de candidaturas sin que esas reglas impacten en la postulación que los partidos políticos deben realizar.

Por tanto, estima que fue indebido el estudio realizado por el Tribunal local sobre la vulneración al principio de reserva de ley, porque partió de la premisa de que la reserva legal solo aplicaba para la postulación de candidaturas y los Lineamientos regularon el registro de candidaturas.

3. Paridad específica para candidaturas indígenas

El PRI señala que el Tribunal responsable omitió hacer un estudio sobre la “paridad específica en candidaturas indígenas” que fue impuesta a los partidos políticos, cuando su deber constitucional es cumplir con el principio de paridad a nivel global, es decir, en todas sus postulaciones.

4. Modificaciones fundamentales

El PRI considera que el Tribunal responsable debió concluir que, con la expedición de los Lineamientos se violentó lo establecido en el artículo 105 de la Constitución.

Esto, porque al establecer bases para el registro de determinadas candidaturas se afectaron las reglas fundamentales del proceso electoral en curso; de tal manera que, actualmente, los partidos políticos, coaliciones, candidaturas independientes y la ciudadanía no tienen certeza sobre las reglas de postulación, registro y asignación de candidaturas que deben regir.



Por tanto, estiman que los Lineamientos son una modificación fundamental a las reglas del proceso electoral y no deben ser aplicados.

5. Incumplimiento a sentencia de Sala Superior

Considera que no fue cumplida la sentencia emitida por la Sala Superior en los expedientes SUP-JE-27/2024 y acumulado y, por tanto, debe revocarse la Sentencia impugnada.

C. SCM-JRC-23/2024 (PAN)

1. Violación al principio de reserva de ley (postulación y registro de candidaturas)

En consideración del PAN; la Sentencia impugnada es incorrecta por entender el proceso de registro de forma aislada al de postulación; así, los Lineamientos tienen que acatar los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica, de lo cual, en consideración del partido, dichos lineamientos establecen cargas no previstas en el Código Local.

Aduce también que, la regulación de candidaturas indígenas en Morelos se encuentra establecida en el Código Local, por lo que, al no haber omisión legislativa, así como la reserva de ley que contempla dicha normativa, estima evidente que los Lineamientos van más allá de lo establecido, por lo que la facultad reglamentaria del IMPEPAC debió atender a dichos límites.

2. Paridad específica para candidaturas indígenas

El PAN argumenta que el Tribunal responsable se abstuvo de dar respuesta a la totalidad de los planteamientos formulados,

SCM-JDC-143/2024 Y Acumulados

concretamente en lo referente a la “paridad específica de candidaturas indígenas”, porque su estudio sobre la paridad fue genérico.

A partir de ello, argumenta que, el Tribunal local debió advertir que la paridad específica prevista en los Lineamientos modifica las reglas previstas en el Código Local, pues este únicamente contempla la paridad global, más no referida a la postulación de candidaturas indígenas.

Asimismo, señala que, conforme a la Constitución Local, los partidos políticos tienen la obligación de garantizar la postulación de candidaturas indígenas y la paridad de género, la cual, se refiere a la totalidad de las candidaturas y no a una paridad específica, como contemplan los Lineamientos.

Considera que los Lineamientos indebidamente obligan a los partidos políticos a postular más candidaturas indígenas que las establecidas en ley; al respecto, ejemplifica que en los municipios donde la legislación ordena que se postule una regiduría indígena, la única forma de cumplir con el principio de paridad sería con dos postulaciones (una de hombre y otra de mujer).

De igual forma, explica que, el Tribunal Local omitió analizar que en los municipios donde se ordenó que se postulen tres regidurías indígenas no sería posible cumplir con el principio de paridad al ser número impar, para lo cual se tendrían que postular cuatro regidurías indígenas.

3. Incumplimiento a lo ordenado por Sala Superior

Considera que con la Sentencia impugnada se incumplió lo resuelto por la Sala Superior en el expediente SUP-JE-27/2024 y su acumulado.



NOVENA. Metodología

Para realizar el estudio de fondo, los temas planteados por los partidos y las personas actoras indígenas serán agrupados atendiendo a su vinculación.

A continuación, se precisan los temas que serán analizados identificando a quienes formularon los planteamientos respectivos:

1. Modificaciones fundamentales.

- a) Incorrecto estudio del agravio sobre la violación al artículo 105 de la Constitución (expresados por las personas actoras indígenas)
- b) Lineamientos son una modificación fundamental a reglas del proceso electoral (expuestos por el PRI)

2. Violación al principio de reserva legal sobre postulación y registro de candidaturas (expuestos por PRI y PAN)

3. Paridad específica para candidaturas indígenas (expresados por PRI y PAN)

- a) Omisión de dar respuesta a los agravios sobre paridad específica
- b) Obligación de cumplir con el principio de paridad en las candidaturas indígenas
- c) Omisión de dar respuesta a agravios sobre los efectos de los Lineamientos en la postulación paritaria específica

4. Vulneración al principio de progresividad (agravios de personas indígenas)

SCM-JDC-143/2024
Y Acumulados

5. Constancia para acreditar la autoadscripción calificada (agravios expuestos por las personas actoras indígenas)
6. Incumplimiento a sentencia de Sala Superior (planteamientos formulados por PRI, PAN y personas indígenas)

Conforme a lo anterior, los agravios serán analizado de forma conjunta, atendiendo a las temáticas identificadas, acorde a la jurisprudencia 4/2000, de este Tribunal Electoral, de rubro: **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**²⁴.

Es importante destacar que si bien, las personas actoras indígenas formulan diversos argumentos para cuestionar que, en su concepto, el Tribunal Local no juzgó con perspectiva intercultural ni suplió la deficiencia de los agravios; estos argumentos los vinculan a cada temática que plantean como agravio, por lo que, no procede un estudio independiente y particular, sino que, al analizar los temas planteados por la ciudadanía actora, esta Sala Regional tomará en cuenta dichos argumentos.

DÉCIMA. Estudio de fondo

Tema 1. Modificaciones fundamentales

En los tres juicios que ahora se resuelven las partes formulan argumentos que tienen como finalidad evidenciar que el Tribunal Local debió concluir que con los Lineamientos se introdujeron modificaciones sustanciales al proceso electoral en desarrollo.

²⁴ Consultable en: Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.



Sin embargo, existe una diferencia sustancial entre las pretensiones de los partidos y las personas actoras indígenas a saber:

- **SCM-JDC-143/2024.** Las personas actoras indígenas consideran que el Tribunal Local no atendió a los planteamientos que formularon en su demanda.

Al respecto, argumentan que el Tribunal responsable debió analizar si los Lineamientos **se sustentaron en normas legales que no debían ser aplicadas para el proceso electoral en curso**, sino para un próximo proceso; atendiendo a que la Constitución prohíbe que se apliquen normas legales que se expidieron violentando su artículo 105.

- **SCM-JRC-22/2024 y SCM-JRC-23/2024.** Por su parte, los partidos políticos actores quieren que solo se apliquen las normas legales del Código local, porque para ellos los Lineamientos introdujeron modificaciones fundamentales a las reglas del proceso electoral en curso.

Así, las personas actoras indígenas pretenden que los mecanismos para favorecer la participación política indígena sean reglamentadas por el IMPEPAC sin considerar las normas del Código Local; por su parte, el PRI y PAN quieren que solo se apliquen las normas legales sin que exista posibilidad de que sean reglamentadas -en ningún aspecto- por el IMPEPAC.

Hecha esta precisión, se procede a estudiar los agravios expuestos por las personas actoras indígenas del juicio SCM-JDC-143/2024.

**SCM-JDC-143/2024
Y Acumulados**

a) Falta de congruencia en el estudio del agravio sobre la violación al artículo 105 de la Constitución (SCM-JDC-143/2024)

Para esta Sala Regional, si bien el agravio aducido resulta **parcialmente fundado** porque asiste razón en que el Tribunal responsable no atendió adecuadamente uno de sus planteamientos; no obstante, el mismo **es insuficiente para alcanzar su pretensión**, porque **no se actualiza la vulneración al artículo 105 de la Constitución**.

Lo **parcialmente fundado** radica en que las personas indígenas actoras sí plantearon ante el Tribunal Local que las normas legales en que se sustentaron los Lineamientos vulneraban la prohibición de haber sido expedidas noventa días previos al inicio del proceso electoral.

Esta cuestión **no se abordó de manera adecuada por el Tribunal local**, ya que su análisis se centró únicamente en si los Lineamientos –de forma directa habían– o no introducido modificaciones fundamentales a las reglas del proceso electoral, violentando el periodo de los noventa días referido.

Empero, **lo insuficiente para revocar** radica en que esta Sala Regional advierte que las normas legales en que se sustentaron los Lineamientos no implicaron modificaciones fundamentales a las reglas del proceso electoral; por lo que, aun si hubieran sido expedidas dentro del periodo de noventa días referido, **no generarían una invalidez de los Lineamientos**.

Esto se explica con mayor detalle a continuación.



Como se mencionó, las personas actoras indígenas consideran que el Tribunal Local no estudió de forma exhaustiva y congruente sus agravios respecto a la supuesta vulneración al artículo 105 de la Constitución.

Al respecto, de las constancias de autos se advierte que en su demanda primigenia señalaron esencialmente lo siguiente:

“En fecha 31 de mayo el Gobernador mediante oficio oficio (sic) JOGE/0057/2023, presenta (sic) al Congreso del Estado sus observaciones sobre los dictámenes citados.

El día dos de junio de 2023 el Congreso a través de servicios legislativo intenta (sic) entregar los dictámenes a la Secretaría de Gobierno, a la oficina de la Gubernatura y al periódico Oficial Tierra y Libertad pero todas las oficinas estaban cerradas y no se encontraba personal alguno en el palacio de gobierno, por ello se entregaron vía correo electrónico el 2 de junio y de manera física el 5 de junio.

Finalmente el gobernador del Estado de Morelos publica (sic), el 7 de junio de 2023 en el Periódico Oficial Tierra y Libertad 6200 6ª época, los dictámenes 1003 y 1016. **Fecha que está dentro del periodo de veda electoral que inicio el 3 de junio de 2023.**

PRIMER. AGRAVIO. El IMPEPAC sustenta los Lineamientos en los Decretos 1013 y 1016 publicados el 7 de junio de 2023 en el Periódico Oficial Tierra y Libertad, en veda electoral, violentando la Constitución Federal en su artículo 105, fracción II, párrafo penúltimo al aplicar una normatividad que no debe aplicarse en el proceso electoral 2023-2024, ya que existe un mandato constitucional explícito al respecto.

[...]

Ahora bien, en la Sentencia impugnada el Tribunal responsable llevó a cabo un estudio en el cual concluyó que los Lineamientos emitidos por el IMPEPAC no vulneraron lo dispuesto por el artículo 105 de la Constitución, porque dicho instrumento jurídico no introdujo cambios fundamentales en las reglas del proceso electoral en curso.

No obstante, esta Sala Regional advierte que, tal como mencionaron las personas actoras indígenas, **sus agravios no fueron atendidos de forma adecuada** en lo referente a si las normas legales en que se

SCM-JDC-143/2024
Y Acumulados

sustentaron los Lineamientos habían o no vulnerado lo dispuesto por el artículo 105 de la Constitución.

Esto, ya que el análisis que realizó el Tribunal Local se centró en si los Lineamientos implicaban una modificación fundamental a las reglas del proceso electoral, **pero no estudió si las reformas al Código Local del siete de junio de dos mil veintitrés (en que se sustentaron los Lineamientos) vulneraron dicho precepto constitucional.**

De ahí que, en esa parte, **asista razón a las personas actoras indígenas** sobre el incorrecto estudio del agravio planteado.

Empero, esta Sala Regional advierte que **el agravio es insuficiente para revocar**, porque las reformas legales sobre las cuales cuestionan una supuesta vulneración al artículo 105 de la Constitución no son modificaciones fundamentales a las reglas del proceso electoral.

En principio debe precisarse que, la competencia expresa conferida al Tribunal Electoral para ejercer control constitucional de normas queda acotada cuando se controvierta un acto concreto de una autoridad electoral —*acto de aplicación*—, que se encuentre fundado en un precepto legal que se considere contrario a la Constitución general²⁵.

En ese orden de ideas, el análisis de constitucionalidad de una norma sólo puede realizarse cuando ésta se haya aplicado a un caso en particular, es decir, cuando la controversia se centre en un acto de aplicación que concrete una disposición jurídica al acto o resolución **dictado por una autoridad administrativa o jurisdiccional en la**

²⁵ Así, el control abstracto está reservado en una competencia exclusiva para la Suprema Corte, mientras que el control concreto corresponde a las Salas de este Tribunal Electoral, en el ámbito de su competencia; conforme con los artículos 99, párrafo sexto, y 105, fracción II, de la Constitución general.



materia, que afecte la esfera jurídica de la parte actora o que se ejercite por un partido político, en defensa del interés tuitivo de la colectividad²⁶.

En el caso concreto, las personas actoras indígenas sostienen que la reglamentación efectuada por el IMPEPAC en los Lineamientos les genera una afectación porque está basada en normas legales que fueron expedidas en contravención a lo dispuesto por el artículo 105 de la Constitución.

Si bien, la parte actora no precisa de forma concreta cuáles artículos del Código Local sobre los cuales estima una lesión y que impactaron de forma sustancial en el proceso electoral; **de un análisis integral de la demanda –supliendo la deficiencia de los agravios– se observa que las modificaciones legales a que se refiere son las siguientes:**

- **Espacios para diputaciones indígenas.** Determinación de que para la postulación de candidaturas indígenas de diputaciones locales se deberá atender a la distritación electoral de Morelos (artículo 179 del Código Local).
- **Regidurías indígenas.** Determinación de los espacios para regidurías indígenas que corresponderán en diversos municipios de Morelos (artículo 12 y 18 del Código Local).
- **Acreditación de autoadscripción calificada.** En el Código Local se estableció que para la acreditación de la autoadscripción calificada indígena se deberá acreditar con documentación idónea expedida por las asambleas comunitarias, las autoridades

²⁶ Fue señalado así en las sentencias de los expedientes SUP-JE-112/2019, SUP-JDC-1826/2019 y SUP-JE-40/2022.

Esto es armónico con la finalidad del sistema de medios de impugnación de garantizar que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales en los procesos electorales y de participación ciudadana se sujeten invariablemente, según corresponda, a los principios de constitucionalidad y de legalidad, y que se dé definitividad de los distintos actos y etapas de los procesos electorales. Artículo 3, párrafo 1, de la Ley de Medios.

SCM-JDC-143/2024 Y Acumulados

administrativas o las autoridades tradicionales reconocidas en cada comunidad (artículo 179 Bis del Código Local).

Esto se desprende así de su demanda, ya que no se plantea un cuestionamiento sobre todas las normas legales modificadas, sino solo aquellas que tuvieron impacto en los espacios para candidaturas indígenas y la forma en acreditar la autoadscripción calificada (lo que ha sido materia de controversia desde la instancia previa).

En consideración de esta Sala Regional, para el caso específico, los Lineamientos conforman un acto concreto de aplicación de las normas cuestionadas, porque la finalidad de estos es justamente desarrollar reglas y criterios sobre los espacios mínimos para postular candidaturas indígenas.

Ello es acorde a la jurisprudencia 35/2013,²⁷ de rubro siguiente: **“INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ELECTORALES. SE PUEDE PLANTEAR POR CADA ACTO DE APLICACIÓN”**, donde se ha establecido que es conforme a Derecho considerar que las leyes electorales son susceptibles de control constitucional **tantas veces como sean aplicadas**; por tanto, ello puede realizarse con motivo de cualquier acto de aplicación de la norma cuya constitucionalidad se cuestiona, **pues no existe disposición alguna que establezca que solamente procederá con motivo del primer acto de aplicación.**

Ahora bien, el artículo 105, fracción II, inciso i), tercer párrafo, de la Constitución, establece:

“Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse,

²⁷ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 46 y 47.



y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.”

Esta prohibición de la Constitución está integrada por dos elementos:

- (i) las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y
- (ii) durante el proceso electoral en curso no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

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

Por lo que las modificaciones legales no serán fundamentales, aun cuando se reformen preceptos que rigen el proceso electoral, si el acto materialmente legislativo no repercute en las reglas a seguir durante el proceso electoral.

Como se ha referido, el siete de junio de dos mil veintitrés se publicó en el Periódico Oficial el Decreto 1013 (mil trece), por medio del cual, el Poder Legislativo reformó diversas disposiciones al Código Local, y entre dichas reformas, **se regularon diversas medidas para garantizar la postulación de personas indígenas en espacios de diputaciones y para integrar los ayuntamientos.**

SCM-JDC-143/2024 Y Acumulados

Asimismo, **el proceso electoral en Morelos inició el primero de septiembre de dos mil veintitrés**, por lo que, si el decreto referido fue publicado el siete de junio de ese año, se desprende que ello no se realizó con anterioridad a noventa días.

Sin embargo, como se dijo, **el elemento temporal (noventa días) no es el único a considerar**, sino que los cambios normativos deben constituir modificaciones fundamentales a las reglas electorales, para actualizar la prohibición denominada “veda legislativa”, establecida en el artículo 105 de la Constitución.

Ahora bien, como se analizó previamente, los cambios legislativos publicados el siete de junio de dos mil veintitrés que la ciudadanía actora considera se emitieron dentro del periodo de “veda legislativa” regulan cuestiones sobre:

- Espacios mínimos para diputaciones indígenas.
- Espacios mínimos para regidurías indígenas.
- Documentación idónea para acreditar la autoadscripción calificada.

La línea jurisprudencial de este Tribunal Electoral ha establecido que la emisión de este tipo de normas, no constituyen modificaciones fundamentales a las reglas y etapas previstas para el desarrollo de los procesos electorales; porque solo son cuestiones instrumentales dirigidas a hacer operativas las obligaciones esenciales dispuestas en el orden jurídico.

Inclusive, se ha considerado que, una vez iniciado el proceso electivo, es posible realizar modificaciones a las normas no esenciales en que se regulan los distintos aspectos del proceso electoral; **pero esto siempre dependerá de que su aplicación no implique una afectación a otros**



principios o reglas constitucionales, ni a los derechos fundamentales de quienes participen, como lo es la certeza²⁸.

Como se mencionó, en el caso concreto, la modificación normativa que se introdujo en el Código Local no implicó una variación fundamental a las reglas del proceso electoral en curso; ya que **no trastocó principios, bienes o derechos de naturaleza fundamental; sino que se trató de normas que regularon aspectos instrumentales, como lo son las acciones afirmativas o mecanismos para favorecer la participación política indígena²⁹.**

En ese sentido, toda vez que las normas modificadas **prevén la reglamentación de medidas para garantizar mínimos espacios de participación de personas indígenas no consiste en modificaciones sustanciales;** no vulneran el plazo de noventa días previstos en la Constitución.

Es importante destacar que, al tratarse de este tipo de mecanismos, es necesario que las autoridades administrativas y jurisdiccionales adopten las medidas necesarias con el fin de lograr la representación política en igualdad de circunstancias de los sectores sociales, como en el caso de las personas indígenas.

En ese sentido, la instrumentación de reglas para procurar maximizar su participación política en la postulación de candidaturas no es en sí mismo un cambio fundamental; pues el proceso electoral sigue su curso bajo las etapas y reglas previamente establecidas, ya **que únicamente**

²⁸ Criterio plasmado en la sentencia del SUP-REC-249/2021 y acumulado.

²⁹ En ese sentido, al resolver el recurso de reconsideración SUP-REC-343/2020, esta Sala Superior sostuvo que, si bien resulta posible la implementación de medidas afirmativas dirigidas a materializar los principios de igualdad y no discriminación, aun y cuando haya iniciado el proceso electivo en que se vayan a aplicar, lo cierto es que su aprobación debe hacerse con una temporalidad anticipada y razonable a las fechas en las que pudieran ser exigibles las obligaciones a los institutos políticos, y no modulen actos que ya han sido celebrados, como podría ser el registro de candidaturas.

**SCM-JDC-143/2024
Y Acumulados**

se incorporaron medidas para que en la postulación de candidaturas se reserven espacios mínimos para postular a personas indígenas.

Así, la pertenencia a una comunidad indígena, como característica para acceder por acción afirmativa a una candidatura, de forma alguna altera una regla esencial del proceso electoral, ya que es la Constitución la instituye el principio de igualdad y la necesidad de que las autoridades lleven a cabo todas las medidas para optimizar dicho principio.

Por tanto, si en la legislación local se introdujeron cambios para procurar la participación de indígenas y que se aseguren espacios mínimos para que los partidos políticos postulen a personas que cumplan con esta característica; todo esto solo es una instrumentación de los principios de igualdad y no discriminación previstos a nivel constitucional.

De esta forma, las normas legales señaladas pretenden atender a un sector de la población que históricamente se ha encontrado en una situación de desventaja o vulnerabilidad, a través de la adopción de normas jurídicas, que permitan **garantizar que la implementación de medidas y mecanismos que materialicen la igualdad y la no discriminación desde una perspectiva sustantiva y material.**

Así, en lo que es materia de análisis, dichas modificaciones normativas únicamente van dirigidas a establecer la manera en que los partidos políticos cumplirán con su obligación **de fomentar la participación de grupos en situación de vulnerabilidad** ello, en aras **de tutelar el derecho a la igualdad.**

Por tanto, la reforma al Código Local en la parte que cuestionan las y los ciudadanos indígenas **únicamente precisa los mecanismos y parámetros que deberán seguir los partidos políticos** y, en su caso,



candidaturas independientes, para cumplir sus obligaciones sobre el principio de igualdad de las personas.

Al respecto, al resolver el expediente SUP-RAP-726/2017, la Sala Superior ha señalado que **si las modificaciones tienen como única finalidad precisar la forma cómo los partidos políticos deben cumplir** con su obligación constitucional y legal de presentar las candidaturas de manera paritaria y fomentar la participación de las **minorías indígenas, la reforma no tendrá el carácter de fundamental.**

Cabe destacar que en el citado precedente la Sala Superior reconoció la necesidad de que en trece distritos federales del país se postularan candidaturas indígenas para diputaciones al Congreso de la Unión, por lo que dicho criterio es aplicable al caso concreto dada la similitud.

Conforme a lo expuesto, se evidencia que las reglas que se modificaron a través de los artículos 12, 18, 179 y 179 Bis del Código Local en lo referente al establecimiento de espacios mínimos para garantizar la participación de personas indígenas en los procesos electorales; no puede ser considerada una modificación de carácter sustancial al ser instrumental y, por tanto, no se vulneró lo dispuesto por el artículo 105 de la Constitución.

Por tanto, si bien, el Tribunal responsable no realizó un estudio integral de los agravios de la ciudadanía actora; lo cierto es que, dicha cuestión **es insuficiente para revocar**, dado que dichos planteamientos no podrían cambiar el sentido de la determinación, conforme a lo que aquí se ha analizado.

b) Lineamientos son una modificación fundamental a reglas del proceso electoral (expuestos por el PRI)

SCM-JDC-143/2024
Y Acumulados

En consideración del PRI, los Lineamientos constituyen modificaciones fundamentales, pues estima que transgreden el artículo 105 constitucional, y que así debió concluirlo el Tribunal local.

Al respecto, señala que el Tribunal responsable dejó de observar que el artículo 1 de los Lineamientos establece lo siguiente: *“Los presentes lineamientos tienen por objeto establecer las bases relativas al registro de personas indígenas en las candidaturas de los partidos políticos, independientes en términos de lo establecido en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos”*.

A partir de ello, argumenta que a los Lineamientos les es aplicable la restricción de los noventa días establecida en el artículo 105 de la Constitución, porque tiene como finalidad que las y los actores políticos tengan certeza en una elección; empero, a la fecha, no se conoce con claridad las reglas de postulación y registro de candidaturas.

Para esta Sala Regional el agravio es **infundado**.

Ello, porque se advierte que en la Sentencia impugnada el Tribunal Local sí tomó en consideración el objeto y la materia regulada mediante los Lineamientos, concluyendo que únicamente se trataron aspectos instrumentales y no se introdujeron modificaciones fundamentales a las reglas del proceso electoral en curso.

Al respecto en la Sentencia impugnada se observa el siguiente razonamiento:

- La facultad reglamentaria del IMPEPAC le faculta a expedir lineamientos y reglamentos para el cumplimiento de sus atribuciones.



- Dicha facultad cobra especial trascendencia en el caso de los organismos constitucionales autónomos al tener una base constitucional propia.
- En los casos en que se ejerza dicha facultad, debe hacerse atendiendo a los límites constitucionales y legales.
- Si bien, el Código Local establece una reserva para la regulación de la postulación de candidaturas, lo cierto es que el IMPEPAC sí está facultado para emitir lineamientos que regulen el registro de dichas candidaturas.
- Las modificaciones fundamentales son aquellas que alteren el marco jurídico aplicable por medio de la modificación, reconocimiento o eliminación de algún derecho. Entonces, no serán fundamentales aquellas que no afecten los siguientes principios: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y máxima publicidad.
- Conforme a ello, si el acto legislativo tiene como única finalidad precisar los supuestos normativos, no tendrá el carácter de modificación sustancial.
- Así, si los Lineamientos regulan el procedimiento de registro de candidaturas, los mismos no modifican regla alguna, sino que establecen los procedimientos y metodologías ya previstas por el Código Local.
- Por ello, no es aplicable la regla de los noventa días sobre estos Lineamientos, pues los mismos no son una publicación de una ley, ni contienen cambios fundamentales.

SCM-JDC-143/2024
Y Acumulados

De lo anterior se advierte que el Tribunal responsable sí llevó a cabo un análisis en torno al objetivo que hubiese tenido la expedición de los Lineamientos y fue precisamente a partir de ese análisis que pudo concluir que el IMPEPAC emitió los Lineamientos sin afectar lo dispuesto en el artículo 105 de la Constitución.

Asimismo, dichas consideraciones son compartidas por esta Sala Regional, como se expone a continuación.

Se ha explicado en la presente sentencia, que las modificaciones realizadas a la normativa electoral no serán consideradas fundamentales cuando estas no afecten a algún elemento rector electoral y únicamente den claridad y precisión a los supuestos normativos correspondientes.

Así, como se explicó en el apartado que antecede, el Código Local regula diversos aspectos y reconoce mecanismos para proteger a las personas indígenas; y, por su parte, los Lineamientos reglamentan aspectos accesorios o procedimentales relativas a las acciones afirmativas que se contemplan en la ley.

Aunado a lo anterior, se debe precisar que los Lineamientos **tienen una naturaleza temporal y accesoria**, ello porque estos únicamente serán aplicados por lo que hace al presente proceso electoral en Morelos, así como **instrumentan lo establecido en la normativa local respecto a la postulación de candidaturas para personas indígenas**.

De esta forma, si los Lineamientos únicamente **se ocupan de instrumentar cuestiones que se encuentran reguladas en el Código Local** relativas a la forma en que se deberá cumplir y respetar espacios mínimos para personas indígenas en las candidaturas para el proceso



electoral en curso; entonces, no existe una afectación fundamental a las reglas establecidas para el desarrollo de los procesos electorales.

Se comparte lo razonado por el Tribunal responsable en cuanto a que **la reglamentación emitida por el IMPEPAC (Lineamientos) no genera modificaciones substanciales** prohibidas por la Constitución, dado que las medidas que allí se establecen tienen como finalidad instrumentar la forma en que los partidos políticos deben cumplir con su obligación a partir de las medidas o mecanismos de protección que ya estableció el Código Local.

Lo anterior con la finalidad de que las candidaturas postuladas cumplan con los principios constitucionalmente previstos, relativos a contribuir a la integración de los órganos de representación y hacer posible el acceso de la ciudadanía al ejercicio del poder público en condiciones de igualdad y libres de discriminación.

Por tanto, el objeto de los Lineamientos fue la de reglamentar aspectos relativos a las obligaciones establecidas en el Código Local relativas al registro de candidaturas; es decir, son cuestiones de **carácter instrumental**.

Es por ello, como se ha explicado que **no asiste razón al PRI** respecto a su argumento de que la emisión de los Lineamientos (veintiuno de noviembre de dos mil veintitrés) afectaron la certeza sobre las reglas del proceso electoral.

Al respecto, se destaca que, este Tribunal Electoral ha sostenido el criterio de que inclusive la implementación de acciones afirmativas o de mecanismos para proteger a grupos vulnerables, en los casos que no están contempladas en ley, pueden ser reguladas por las autoridades

SCM-JDC-143/2024 Y Acumulados

administrativas electorales; porque se trata de cuestiones que permiten cumplir de forma efectiva con el principio de igualdad, entre otros.

Ello se desprende así de las sentencias de los juicios SUP-RAP-726/2017, SUP-JRC-14/2020, SUP-RAP-116/2020, SUP-REC-249/2021 y SUP-REC-187/2021 emitidas por la Sala Superior; así como en los juicios SCM-JDC-7/2024 y acumulados resueltos por esta Sala Regional.

De ahí lo **infundado** de los planteamientos analizados.

Tema 2. Violación al principio de reserva legal sobre postulación y registro de candidaturas (expuestos por PRI y PAN)

El PRI y el PAN aducen que, al analizar sus agravios sobre la vulneración al principio de reserva de ley, el Tribunal local indebidamente partió de una distinción entre el “registro de candidaturas” y la “postulación de candidaturas”.

Señalan que, a partir de ello el Tribunal Local indebidamente concluyó que los Lineamientos solo reglamentaron cuestiones sobre el registro de candidaturas y que, por esa razón no le aplicaba la reserva de ley y lo dispuesto en el artículo 179 bis del Código Local.

Así, para los partidos actores, debió concluirse -de forma general- que la reserva de ley establecida en el artículo 179 bis del Código Local, sí había sido vulnerada por el IMPEPAC al emitir los Lineamientos, porque en ellos no solo se reglamentan cuestiones de registro de candidaturas, sino también de su postulación.

Para esta Sala Regional, **asiste razón al PRI y al PAN** con relación a que la postulación y registro de candidaturas son actos que se vinculan



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JDC-143/2024
Y Acumulados

y en que los Lineamientos sí impactan tanto en la postulación como en el registro.

Sin embargo, **los agravios resultan inoperantes**, ya que la pretensión de la parte actora es que esta Sala Regional concluya que, si los Lineamientos regulan también lo relativo a la “postulación” de candidaturas, entonces el IMPEPAC carecía de atribuciones para emitirlos, de acuerdo con el artículo 179 Bis del Código Local; pero ello ya fue analizado y resuelto previamente por la Sala Superior.

Al respecto, lo relativo a si el artículo 179 Bis del Código Local era un impedimento para que el IMPEPAC emitiera los Lineamientos, es una cuestión que fue resuelta **por la Sala Superior**, en la misma cadena impugnativa en que se actúa, al conocer de los expedientes **SUP-JE-27/2024 y SUP-JDC-134/2024 acumulado**.

En la sentencia de esos juicios la Sala Superior **emitió un pronunciamiento sobre la interpretación del artículo 179 bis del Código Local y el principio de reserva de ley**.

Inclusive, **es a partir de la resolución emitida por la Sala Superior, que el Tribunal Local emitió la Sentencia impugnada**, en cumplimiento a lo que le fue ordenado; por tanto, ya no puede ser motivo de estudio por esta Sala Regional.

Se explica a continuación.

En principio, se precisa lo dispuesto en el último párrafo del artículo 179 bis del Código Local al que hacen referencia los partidos actores señala lo siguiente:

SCM-JDC-143/2024 Y Acumulados

“Se reserva como facultad exclusiva del Congreso Local la emisión de las Leyes, Reglamentos o normas que **regulen el proceso de postulación de candidaturas**, por lo que las disposiciones que al efecto emita la Legislatura del Estado no podrán ser reguladas, modificadas o contrariadas por otras de carácter secundario como acuerdos, lineamientos o reglamentos que por jerarquía se encuentren subordinados a la Ley.”

Como se observa, en la porción normativa citada si bien se hace una referencia expresa a la “postulación”, es claro que el acto de postulación de candidaturas por parte de los partidos políticos cobra efectividad en una contienda electoral con su registro ante la autoridad administrativa.

Por tanto, no se comparte lo argumentado por el Tribunal Local respecto a que dicha disposición no era aplicable a los Lineamientos, porque en su concepción solo se referían al registro de las candidaturas.

Sin embargo, con independencia de ello, lo cierto es que los planteamientos relativos a la interpretación del artículo 179 bis del Código Local fue parte de la controversia resuelta por la Sala Superior en los juicios SUP-JE-27/20224 y SUP-JDC-134/2024 acumulado, los cuales forman parte de la cadena impugnativa que antecedió al caso que ahora se resuelve.

Al respecto, la Sala Superior determinó que esta disposición (artículo 179 bis del Código Local) debía ser interpretada acorde con la facultad reglamentaria con la que cuenta el IMPEPAC, la cual tiene por objeto cumplir con los fines que constitucional y legalmente tiene encomendados.

Asimismo, precisó que dicha facultad reglamentaria del IMPEPAC deriva de lo dispuesto en los artículos 116, fracción IV de la Constitución, así como el 123, fracción V, de la Constitución local y los artículos 63, 64 y 65 del Código Local.



Por tanto, concluyó que era **válido** que el IMPEPAC ejerciera su facultad reglamentaria **para instrumentar en los Lineamientos** el proceso de registro de candidaturas previsto en el Código Local siempre y cuando no rebasara lo que la ley contempla.

Aunado a ello, señaló que el IMPEPAC puede instrumentar las reglas previstas en el Código Local para el registro de candidaturas indígenas siempre y cuando **no las modifique**.

Conforme a lo anterior, esta Sala Regional advierte que, con independencia de que se pueda reconocer que los actos de postulación y registro de candidaturas se encuentran estrechamente vinculados; lo cierto es que, la Sala Superior ya había establecido el parámetro de interpretación de lo dispuesto en el artículo 179 bis del Código Local y estudió que, en el caso concreto, el IMPEPAC sí tiene facultades para emitir los Lineamientos.

Así, la Sala Superior consideró que “dicha reserva legal” no conforma una prohibición para que el Instituto Local reglamente lo establecido por el Código Local, siempre que no exista una modificación de lo dispuesto en las normas legales y se respete el principio de subordinación jerárquica.

Inclusive, esa fue la razón por la cual revocó la primera sentencia emitida por el Tribunal Local, quien en un primer momento consideró que el Código Local establecía una limitación para que el IMPEPAC pudiera emitir una fuente reglamentaria secundaria sobre la postulación y registro de candidaturas indígenas, invalidando así los Lineamientos –en un primer momento–.

SCM-JDC-143/2024 Y Acumulados

Por tanto, la Sala Superior señaló que, en el caso concreto, lo que debía realizarse era un estudio de si las reglas contenidas en los Lineamientos se ajustaban o no a los principios de reserva legal y subordinación jerárquica.

Así, ordenó al Tribunal Local hacer un análisis exhaustivo y determinar de forma específica si las reglas previstas en los Lineamientos trasgredían el ejercicio de la facultad reglamentaria y la reserva legal.

De esta forma, del análisis de la sentencia de Sala Superior, se observa que se consideró que el artículo 179 bis del Código Local no imponía una prohibición al IMPEPAC para emitir los Lineamientos, sino que era necesario analizar las normas contenidas en el mismo para poder conocer si alguna de ellas trasgredía los principios de reserva legal y subordinación jerárquica; **sin que esto pudiera asumirse de forma general solo por la materia u objeto de los Lineamientos.**

De este modo, si los partidos actores pretenden justamente que se concluya que los Lineamientos deben ser invalidados porque para ellos el artículo 179 Bis del Código Local limitó las facultades del IMPEPAC para emitir cualquier fuente secundaria o accesoria que reglamente lo relativo a postulación y registro de candidaturas indígenas; entonces, pretenden que se aborde exactamente el aspecto que ya fue resuelto por la Sala Superior en la cadena impugnativa en que se actúa.

Por tanto, al ser un tema que fue objeto de estudio en la sentencia de los juicios SUP-JE-27/20224 y acumulados; los agravios de los partidos actores resultan **inoperantes.**

Tema 3. Paridad específica para candidaturas indígenas



a) Omisión de dar respuesta a los agravios sobre paridad específica

En primer término, el PRI y el PAN argumentan que el Tribunal local no dio respuesta a sus agravios relativos a la “paridad específica en candidaturas indígenas” que fue impuesta a los partidos políticos.

En consideración de esta Sala Regional es **infundado** el agravio.

Lo anterior, porque el Tribunal Local sí se pronunció respecto a este agravio, cuestión que fue analizada en el apartado denominado “7.5.3. *Agravios referentes a la imposición de mayores cargas.*”

Sobre este tema, el Tribunal responsable precisó lo siguiente:

- Que de un contraste del contenido del artículo 7 de los Lineamientos (donde se estableció la obligación de cumplir con la paridad en candidaturas indígenas) y el artículo 2 Bis de la Constitución Local, así como el 17, 21, 164, 168 y 179 Bis del Código Local; se observaba que no se estaban imponiendo mayores cargas a los partidos políticos con la paridad específica.
- Argumentó que el agravio relativo a la exigencia de la “paridad específica en candidaturas indígenas” resultaba infundado, porque las autoridades administrativas electorales sí tienen facultades para establecer acciones que garanticen en la postulación la paridad; acorde a la jurisprudencia 9/2021, de la Sala Superior.
- Destacó que el seis de junio de dos mil diecinueve, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma a los artículos 2, 4, 35, 41, 56, 94 y 115 de la Constitución, a fin de incorporar como

SCM-JDC-143/2024 Y Acumulados

principio y mandato constitucional la paridad de género en el orden jurídico mexicano; reforma conocida como “paridad en todo”.

- Sostuvo que la mencionada reforma de “paridad en todo” reconoció como un derecho de la ciudadanía ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular y fue establecido así en el artículo 35, fracción II de la Constitución.
- Indicó que, el artículo 41 de la Constitución establece que los partidos políticos tienen el deber de garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas a los distintos cargos de elección popular.
- Finalmente, destacó que la Sala Superior ha considerado que, aunque en la formulación de las disposiciones normativas que incorporan el mandato de postulación paritaria, cuotas de género o cualquier otra medida afirmativa de carácter temporal por razón de género, **no se incorporen explícitamente criterios interpretativos específicos, al ser medidas preferenciales a favor de las mujeres, deben interpretarse y aplicarse procurando su mayor beneficio**, tal como establece la jurisprudencia 11/2018 de la propia Sala Superior.

De acuerdo con lo anterior, es posible observar que el Tribunal responsable dio una respuesta concreta al planteamiento de los partidos actores y de forma específica se refirió a la obligación de los partidos políticos de cumplir con el principio de paridad en la postulación de candidaturas indígenas.

De ahí que, los agravios son **infundados**.



Se precisa que, los argumentos relacionados con la respuesta que dio el Tribunal local y si fue acorde a derecho o no, serán materia de estudio en el siguiente apartado.

b) Obligación de cumplir con el principio de paridad en las candidaturas indígenas

El PAN argumenta que el Tribunal local no advirtió que la paridad específica prevista en los Lineamientos modifica las reglas previstas en el Código Local, pues este únicamente contempla la paridad global y no se refiere únicamente a la postulación de candidaturas indígenas.

Asimismo, tanto el PRI como el PAN señalan que la Sentencia impugnada no es conforme a derecho, porque los partidos políticos solo tienen la obligación de cumplir con el principio de paridad de manera global en sus candidaturas y no atendiendo a un sector específico como las candidaturas indígenas.

Los agravios son **infundados**, ya que el deber de cumplir con el principio de paridad en la postulación de candidaturas indígenas reconocido para los partidos políticos en los Lineamientos sí emana del marco jurídico constitucional y legal; se explica a continuación.

Marco jurídico

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, en sus artículos 2°, numerales 1 y 2 y 4°, establece que los gobiernos de los Estados signantes deben adoptar todas las medidas que aseguren a los miembros de los pueblos y comunidades indígenas, el efectivo ejercicio de sus derechos.

SCM-JDC-143/2024 Y Acumulados

Lo anterior reconoce el deber de promover la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones y eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida

La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, en su artículo 1°, numeral 4, establece que las acciones afirmativas adoptadas con el fin exclusivo de asegurar el adecuado progreso de ciertos grupos étnicos son necesarias para garantizar, en condiciones de igualdad, el ejercicio de sus derechos fundamentales, como son los político-electorales.

El artículo 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos prevé que los Estados parte tienen el deber de garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos reconocidos en el pacto.

El artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que las personas son iguales ante la ley, por lo que tienen derecho, sin discriminación, a igual protección

La Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, en su artículo III, dispone que éstas **tendrán derecho a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas establecidas en las legislaciones nacionales, en igualdad con los hombres y sin discriminación alguna.**

Por su parte, el artículo 4°, incisos f) y j) de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer dispone **que todas las mujeres tienen derecho al reconocimiento, goce**



ejercicio y protección de sus derechos, lo cual incluye la igualdad de acceso a las funciones públicas del país.

El artículo 3 de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) establece que los Estados parte tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de las mujeres, con el objeto de garantizar el ejercicio y goce de sus derechos humanos en igualdad de condiciones con los hombres.

De igual forma, el diverso precepto 7°, inciso b) de la convención en mención, señala que **los Estados adoptarán todas las medidas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país, garantizando en igualdad de condiciones** con los hombres, el derecho a participar en la formulación de políticas gubernamentales y en la ejecución de estas; ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas.

En el Consenso de Quito, adoptado en la Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, se estableció la obligación de los Estados de **adoptar medidas de acción positiva y todos los mecanismos necesarios para garantizar la plena participación de las mujeres en cargos públicos y representación política con el fin de lograr la paridad institucional.**

A nivel nacional, el Artículo 7, numeral 1 de la Ley Electoral establece que es derecho de las y los ciudadanos y obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la paridad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular.

El artículo 35, fracción II de la Constitución dispone que es derecho de la ciudadanía a poder ser votada en condiciones de paridad para todos

SCM-JDC-143/2024 Y Acumulados

los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la Ley, y en congruencia, la base I del Artículo 41 de la propia Constitución establece que, en la postulación de las candidaturas, los partidos políticos observarán el principio de paridad de género.

Ahora bien, a partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil diecinueve denominada “paridad en todo, que modificó los artículos 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115, de la Constitución; la Sala Superior ha señalado que, **la paridad debe ser entendida, de manera general, en una vertiente vertical y horizontal, como eje rector en la integración del poder legislativo federal y local, de los municipios y los órganos autónomos.**

Caso concreto

En el caso concreto, el Tribunal Local consideró que el principio de paridad sí imponía a los partidos políticos el deber de ser observado en el caso de las candidaturas indígenas.

Por su parte, el PRI y el PAN cuestionan dicha decisión y consideran que lo único a lo que están obligados es a respetar la paridad en la totalidad de la postulación de candidaturas y no así sobre un sector específico como es el indígena.

Como se adelantó, para esta Sala Regional son **infundados los agravios.**

De acuerdo con el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW), la interseccionalidad refiere a formas entrecruzadas de discriminación.

Es decir, **la interseccionalidad se hace cargo de que una persona puede pertenecer a más de un grupo en situación de exclusión,**



subrepresentación y/o vulnerabilidad³⁰, lo que puede determinar las modalidades en las que se manifiesta la discriminación; aumentar las posibilidades de que la discriminación exista o que ésta sea agrave.

En el caso que se analiza, observamos que los mecanismos para proteger a grupos vulnerables, a través de los cuales se dotó de espacios mínimos a la población indígena en las candidaturas y la reglamentación realizada por el IMPEPAC, involucran la protección general de dicho sector de la población y específicamente de las mujeres:

- Protección a la población indígena
- Protección específica a las mujeres indígenas

Esto, ya que, si bien se parte de la protección a un sector específico de la población conformado por comunidades y personas indígenas; dentro de dicho sector debe reconocerse que las mujeres tienen solo por esta característica la necesidad de que las autoridades establezcan medidas para garantizar su participación política.

No basta con que los partidos políticos cumplan con una postulación paritaria respecto a la totalidad de candidaturas, es decir, contabilizando de forma indistinta la participación de mujeres indígenas o no indígenas.

En el caso, si la legislación local ha reservado de manera específica espacios para que sean ocupados por indígenas en el Congreso del Estado de Morelos y en diversos ayuntamientos, atendiendo a la población indígena que existe; esta distribución de espacios en las

³⁰ Recomendación 28, párrafo 18. En el mismo sentido, la Recomendación General 32 del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (párrafo 7) señala: Los "motivos" de la discriminación se amplían en la práctica con la noción de "interrelación", que permite al Comité abordar situaciones de doble o múltiple discriminación —como la discriminación por motivos de género o de religión— cuando la discriminación por este motivo parece estar interrelacionada con uno o varios de los motivos enumerados en el artículo 1 de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

SCM-JDC-143/2024 Y Acumulados

candidaturas debe cumplir también con el mandato constitucional de paridad, que es un eje rector.

Si se permitiera que los partidos políticos postularan las candidaturas indígenas sin observancia del principio de paridad dentro del propio sector y la autoridad solo se concentrara en la revisión de la paridad total de candidaturas; no podría garantizarse que los espacios reservados para candidaturas indígenas también sean ocupados por mujeres indígenas, promoviendo así su participación en los espacios políticos y de toma decisiones públicas.

Al respecto, el Tribunal Local correctamente destacó que cuando en las disposiciones normativas que incorporan el mandato de paridad o alguna otra acción afirmativa por razón de género no se incorporen explícitamente criterios interpretativos específicos, al ser medidas preferenciales a favor de las mujeres, **deben interpretarse y aplicarse procurando su mayor beneficio.**

Ello es acorde a la jurisprudencia 11/2018, del Tribunal Electoral, de rubro: **PARIDAD DE GÉNERO. LA INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DE LAS ACCIONES AFIRMATIVAS DEBE PROCURAR EL MAYOR BENEFICIO PARA LAS MUJERES.**

En el caso de los derechos de paridad de género y pluriculturalismo **son medidas tendientes a fortalecer la dimensión sustantiva del derecho a la igualdad jurídica de las personas indígenas y dentro de este sector la igualdad entre hombres y mujeres**, frente al resto de la ciudadanía que no tienen esta condición.

De esta forma, se busca garantizar que las personas pertenecientes a tales grupos tengan condiciones reales de participación política y acceso a cargos de elección popular de manera paritaria.



La Sala Superior ha reconocido que, el derecho fundamental a la igualdad jurídica en su dimensión sustantiva, protege tanto a personas como a grupos sujetos a vulnerabilidad, a efecto de erradicar las discriminaciones estructurales que operan en contra de aquéllos, con el objeto de que se disminuyan o erradiquen los obstáculos sociales, políticos, económicos, culturales o de cualquier otra índole que les impidan gozar a plenitud del resto de derechos constitucional y convencionalmente reconocidos a su favor.

Los obstáculos históricos, políticos y sociales **han impedido que en la realidad material tanto las mujeres como las personas que se autoadscriben como indígenas, accedan efectivamente** y en una proporción real al grupo al que pertenecen, a cargos de elección popular en el Congreso de la Unión.

Dichos razonamientos de la Sala Superior se encuentran plasmados en la sentencia del expediente SUP-RAP-726/2017 y acumulados.

Asimismo, la SCJN ha establecido que cuando existen discriminación estructural, es obligación de las autoridades del Estado mexicano realizar todos los actos jurídicos necesarios que se encuentren en su esfera de competencias para eliminarlas.

De lo contrario, se genera una condición omisiva que deja de lado la faceta sustantiva del derecho a la igualdad, siendo esta dimensión la que permite revertir mediante acciones y medidas necesarias, las desigualdades fácticas existentes entre los distintos grupos de la sociedad, a efecto de que todos gocen de manera real y efectiva del resto de derechos humanos en condiciones de paridad con los otros conjuntos de personas o grupos sociales.

Dichas razones se encuentran plasmadas en la jurisprudencia 1a./J. 126/2017 y 1a./J. 126/2017, de rubros: **“DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN**

SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO” y “DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. DIFERENCIAS ENTRE SUS MODALIDADES CONCEPTUALES”³¹.

Conforme a lo anterior, si en el Código Local se contemplaron espacios mínimos para que fueran ocupados por personas indígenas como una medida que busca su representación efectiva y real; ello debe realizarse cumpliendo con el principio de paridad entre hombres y mujeres.

Así, esta Sala Regional comparte la conclusión a la que arribó el Tribunal Local, respecto a que el artículo 7 de los Lineamientos no rebasan lo dispuesto por el Código Local; pues, tal como se señaló en la sentencia impugnada, el principio de paridad de género establecido a nivel constitucional debe ser observado para todos los cargos de elección popular, abarcando así los espacios reservados para candidaturas indígenas.

De ahí lo **infundado** de los agravios aquí analizados.

c) Omisión de dar respuesta a agravios sobre los efectos de los Lineamientos en la postulación paritaria específica

Por otra parte, el PAN señala que la sentencia carece de exhaustividad, porque el Tribunal Local dejó de analizar que el IMPEPAC impuso una carga excesiva sobre la postulación paritaria, porque estableció el deber de postular más candidaturas indígenas que las establecidas en el Código Local.

Al respecto señala lo siguiente:

“...el IMPEPAC sí se extralimita al establecer una postulación paritaria, **Imponiendo una carga de registro de dos candidaturas**, es decir **una más a la que estamos obligados, lo que el Tribunal Local deja de observar y**

³¹ Criterios visibles en el Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Primera Sala de la SCJN, publicados el 1 de diciembre de 2017.



realizar un análisis de ello, por lo que la sentencia carece de exhaustividad, ya que el Tribunal Local, se encontraba obligado a realizar un análisis respecto de si los lineamientos rebasaban lo que al efecto configuró el legislador local en el tema de registro de candidaturas indígenas.(sic)”

A partir de ello, el PAN desarrolló en su demanda una serie de planteamientos en los que contrasta a cada uno de los municipios en donde deben postular regidurías indígenas, de lo cual concluye que para cumplir el principio de paridad específica tendría que postular más personas indígenas.

Asimismo, argumenta que esta obligación es un efecto que se da en los Lineamientos para los municipios que establecen una o tres regidurías indígenas, señalando que al ser impar no es posible cumplir con la paridad de género a menos que supere el número de postulaciones indígenas que estableció la ley.

Al respecto, del escrito de demanda se advierte que el PAN estima que el Tribunal Local dejó de ser exhaustivo al no realizar un estudio sobre los diversos efectos que se generarían al aplicar los lineamientos y que, a partir de ese análisis, se podría advertir la imposibilidad de cumplir con el principio de paridad específica.

Esta Sala Regional considera que son **infundados** los agravios.

De conformidad con el artículo 17 de la Constitución, los Tribunales tienen el deber de resolver de manera pronta, completa y expedita sobre todos los planteamientos que le son formulados por las partes en un juicio.

De ahí que para cumplir adecuadamente con lo dispuesto por dicho mandato constitucional el Tribunal Local tenía el deber de estudiar y emitir un pronunciamiento de todas las cuestiones que fueron planteadas por el PAN.

SCM-JDC-143/2024 Y Acumulados

Sin embargo, al analizar de forma integral la demanda que el PAN presentó ante el Tribunal Local es posible advertir que los temas aquí referidos no fueron planteados.

Esto, porque el tema que controvierte el PAN no fue planteado ante el Tribunal Local en su demanda primigenia.

Por tanto, si dichos argumentos no fueron expuestos y desarrollados en la instancia primigenia, el Tribunal responsable no tenía el deber de realizar el análisis en los términos que menciona el PAN.

Esto, pues el partido se queja de que el Tribunal Local no realizó un análisis de todos los espacios reservados para candidaturas indígenas en cada municipio, así como el contenido de los Lineamientos, a fin de establecer la forma de interpretar dichas disposiciones y advertir si la postulación paritaria tenía el efecto de incorporar mayores espacios de candidaturas indígenas.

Cabe destacar que los argumentos del PAN no se refieren a alguna disposición expresa de los Lineamientos, sino a su aplicación y los posibles efectos que estima pueden generar.

De ahí que esta Sala Regional considera que **no le asiste razón** al partido actor cuando señala que el Tribunal Local tenía el deber de hacer el análisis respectivo, **porque no fue planteado así por dicho partido.**

Incluso, en la demanda que originó el juicio SCM-JRC-23/2024, el PAN reconoce que lo que planteó ante el Tribunal local fue *“que la paridad de género (debía) garantizarse en la postulación de la totalidad de las candidaturas, y no en la exclusividad de un grupo vulnerable [...] que cada partido político de acuerdo a sus reglamentos y lineamientos establecidos en su vida interna, determinará los criterios para garantizar la postulación en las candidatura de personas indígenas” [...]*



Esto, no se refiere al efecto de incorporar mayores espacios de candidaturas indígenas con relación a la paridad, sino a que la paridad debe observarse a nivel global y no de forma exclusiva en la postulación de un solo grupo vulnerable y la vulneración al principio de autodeterminación.

Del mismo modo, al no haber sido materia de análisis en la instancia local, esta Sala Regional tiene el deber de centrar el presente estudio en lo que fue materia de controversia; por lo que, aun cuando el PAN desarrolla diversos argumentos ahora con el fin de evidenciar un supuesto exceso de los lineamientos, lo cierto es que, **no fueron materia de análisis en la sentencia que se revisa en este juicio.**

Por tanto, dichos argumentos resultan **infundados.**

Tema 4. Vulneración al principio de progresividad (agravios de personas indígenas)

Las personas actoras indígenas señalan que el Tribunal local incumple con el artículo 1 de la Constitución al no garantizar los derechos de la población indígena en Morelos a ser votada, y tener una representación efectiva en los cargos que se renovarían.

Ello, pues aducen que consideran indebido que en la Sentencia impugnada se haya validado que en los Lineamientos existiera un retroceso respecto a los espacios para indígenas que se establecieron en el proceso electoral 2020-2021.

Asimismo, hacen referencia al voto particular que se emitió por la magistrada Martha Elena Mejía al aprobarse por mayoría la Sentencia impugnada, retomando parte de esa argumentación.

SCM-JDC-143/2024 Y Acumulados

En principio, debe precisarse que de la jurisprudencia 23/2016 de la Sala Superior se desprende que cuando en un escrito de demanda se realiza una transcripción o referencia a un voto particular de una magistratura disidente, no puede generar que el órgano resolutor asuma dicha argumentación como propia de la parte actora.

Empero, en el caso concreto, del escrito de demanda de la parte actora y supliendo la deficiencia de la expresión de agravios, es posible advertir que **la intención de la ciudadanía actora es evidenciar que, en su consideración, el Tribunal Local no debió validar los Lineamientos porque violentaron el principio de progresividad, en su vertiente de no regresividad, al establecer menos espacios para personas indígenas en relación con el proceso electoral 2020-2021.**

Ello, de conformidad con lo previsto en el artículo 23, párrafo 2 de la Ley de Medios, así como la jurisprudencia **13/2008**, de rubro: **COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES**³².

En consideración de esta Sala Regional, son **infundados** los agravios.

Marco jurídico y conceptual

Conforme a lo previsto en el artículo 1° de la Constitución, **todas las autoridades**, en el ámbito de su competencia, **tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos** de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Ahora bien, el **principio de progresividad** ordena ampliar el alcance y protección de los derechos humanos en la mayor medida posible hasta lograr su plena efectividad, lo que tiene exigencias positivas y negativas.

³² Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral, Año 2, Número 3, 2009, páginas 17 y 18.



En el **aspecto positivo**, la persona legisladora debe ampliar el alcance y la tutela de los derechos humanos; mientras que, la persona aplicadora debe de interpretar las normas de manera amplia y maximizando esos derechos.

En **sentido negativo**, impone una prohibición de regresividad: el Poder Legislativo tiene prohibido, en principio, emitir actos legislativos que limiten, restrinjan, eliminen o desconozcan el alcance y la tutela que en determinado momento ya se reconocía a los derechos humanos, y las autoridades administrativas y jurisdiccionales tiene prohibido interpretar las normas atribuyéndoles un sentido que desconozca la extensión de los derechos humanos y su nivel de tutela admitido previamente.³³

Este principio exige a todas las autoridades del Estado mexicano, en el ámbito de su competencia, que incrementen el grado de tutela en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos y les impide adoptar medidas que, sin plena justificación constitucional, disminuyan el nivel de la protección de los derechos humanos.³⁴

Esta prohibición de no regresividad en modo alguno es absoluta, **pero la autoridad legislativa, administrativa o jurisdiccional que pretende establecer una regresión debe justificar plenamente esa decisión.**³⁵

³³ Jurisprudencia 1ª./J. 85/2017 (10ª), "PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS", Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 47, octubre de 2017, tomo I, p. 189.

³⁴ Jurisprudencia 2ª./J. 35/2019 (10ª), "PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO", Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 63, febrero de 2019, tomo I, p. 980.

³⁵ Jurisprudencia 1ª./J. 87/2017 (10ª), "PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. LA PROHIBICIÓN QUE TIENEN LAS AUTORIDADES DEL ESTADO MEXICANO DE ADOPTAR MEDIDAS REGRESIVAS NO ES ABSOLUTA, PUES EXCEPCIONALMENTE ÉSTAS SON ADMISIBLES SI SE JUSTIFICAN PLENAMENTE", Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 47, octubre de 2017, tomo I, p. 188.

SCM-JDC-143/2024 Y Acumulados

Al respecto, para analizar si una medida es regresiva o respeta el principio de progresividad, es necesario analizar si:

- a. la disminución tiene como finalidad esencial incrementar el grado de tutela de un derecho humano, y
- b. genera un equilibrio razonable entre los derechos fundamentales en juego, sin afectar la eficacia de alguno de ellos.³⁶

En ese sentido, de conformidad con el citado criterio de la SCJN, para determinar si la limitación al ejercicio de un derecho humano viola el principio de progresividad de los derechos humanos, **se debe realizar un análisis conjunto de la afectación individual de un derecho en relación con las implicaciones colectivas de la medida, a efecto de establecer si se encuentra justificada.**

Caso concreto

Ahora bien, en el caso concreto, el Tribunal Local consideró que aun cuando se advertía que en los Lineamientos hubo una disminución de espacios con relación al proceso electoral 2020-2021; ello se encontraba justificado porque el IMPEPAC se ajustó a las normas legales vigentes, las cuales no existían cuando emitió los Lineamientos del proceso electoral pasado.

Al respecto, consideró que el IMPEPAC carecía de facultades para ir más allá de lo establecido en el Código Local; porque de hacer lo contrario vulneraría el principio de subordinación jerárquica.

³⁶ Jurisprudencia 2ª./J. 41/2017 (10ª), “PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI LA LIMITACIÓN AL EJERCICIO DE UN DERECHO HUMANO DERIVA EN LA VIOLACIÓN DE AQUEL PRINCIPIO”, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 42, mayo de 2017, tomo I, p. 634.



Asimismo, señaló que el principio de progresividad y no regresión no es absoluto, dado que la prohibición de regresividad es admisible excepcionalmente, si la autoridad la justifica plenamente. Sin embargo, consideró que, **en el caso, no existió ni se actualizó una regresividad a partir de la regulación en los Lineamientos.**

Ahora bien, en el caso, las personas indígenas actoras consideran que para el proceso electoral en curso no podían establecerse menos espacios para las candidaturas indígenas que los garantizados en las elecciones pasadas, porque esto representa una violación al principio de progresividad.

En consideración de esta Sala Regional, para poder abordar el estudio solicitado por la parte actora debe analizarse lo siguiente:

- i. La forma en que debe ser entendida la facultad reglamentaria en el caso concreto.
- ii. Si en el caso existió una vulneración al principio de progresividad que diera lugar a la necesidad de adoptar medidas adicionales para garantizar la participación y representación de personas indígenas en las elecciones en curso.

Ahora bien, en la sentencia impugnada, el Tribunal Local argumentó que **el IMPEPAC cumplió con un mandato legal, ya que dicho instituto no estableció por sí mismo los espacios para las candidaturas indígenas; sino que reglamentó cuestiones instrumentales a partir de lo establecido en el Código Local.**

Así, razonó que, tomando en cuenta que en dos mil veintitrés se estableció una la configuración legal sobre los mecanismos para

SCM-JDC-143/2024 Y Acumulados

garantizar la participación política de indígenas, el IMPEPAC ejerció su facultad reglamentaria respetando el principio de subordinación jerárquica, sin exceder lo dispuesto por el Código Local.

Para esta Sala Regional es correcta la conclusión a la que arribó el Tribunal responsable; y para explicar por qué se comparte esta conclusión, es menester tomar en cuenta las bases normativas que han tenido este tipo de mecanismos que pretende favorecer la participación política de indígenas en Morelos.

La implementación de dichas acciones ha tenido su origen en lo ordenado por esta Sala Regional en la sentencia del expediente SCM-JDC-403/2018.

En dicha sentencia, esta Sala Regional reconoció la necesidad de que se establecieran diversas acciones para que **se hiciera posible el derecho de voto pasivo en condiciones de no discriminación de las personas integrantes de los pueblos y comunidades indígenas en la postulación de ciertos cargos de elección popular en Morelos.**

Para ello, se vinculó a partidos políticos, IMPEPAC, Congreso del Estado de Morelos y al Poder Ejecutivo del Estado a fin de que cada uno llevara a cabo diversas acciones encaminadas a que en el proceso electoral 2020-2021 se establecieran reglas para la participación política de personas indígenas.

Así, el ocho de junio de dos mil veinte se aprobó el Decreto 690 que reformó el Código Local, publicado en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” de ocho de junio de dos mil veinte³⁷. Empero, la Suprema Corte

³⁷ La publicación puede ser consultada en la página de internet oficial del Periódico Oficial “Tierra y Libertad” en <http://periodico.morelos.gob.mx/obtenerPDF/2020/5832.pdf>, que se invoca como hecho notorio en términos del artículo 15.1 de la Ley de Medios y la razón esencial de la jurisprudencia XX.2o. J/24 ya citada.



de Justicia de la Nación determinó la invalidez de dicho decreto y como efecto la reviviscencia de las normas existentes previas a las reformas³⁸.

Lo anterior llevó al escenario de que, en el proceso electoral 2020-2021, se carecía de una regulación legislativa en la que se contemplaran acciones afirmativas indígenas.

Por tanto, para dicho proceso electoral (2020-2021) el Instituto Local tuvo a su cargo el deber de implementar acciones afirmativas directamente, basándose en los estudios y acciones que llevó a cabo previamente, en cumplimiento de la sentencia SCM-JDC-403/2018.

Como se ha mencionado, el siete de junio de dos mil veintitrés, se publicó la última reforma legal a partir de la cual ya se estableció en el Código Local una serie de medidas para garantizar la participación política -voto pasivo- de personas indígenas.

Finalmente, el dos de agosto de dos mil veintitrés, esta Sala Regional declaró sustancialmente cumplida la sentencia del juicio SCM-JDC-403/2018 y, en lo que corresponde al Congreso Local, se determinó el cumplimiento de ella al haberse emitido el Decreto publicado el siete de junio de dos mil veintitrés, entre otras acciones que realizó.

Resultado de lo anterior tenemos que en el pasado proceso electoral y el que está en curso ha tenido escenarios distintos respecto a las medidas adoptadas en materia indígena, siendo los siguientes:

³⁸ La resolución de la acción de inconstitucionalidad es un hecho notorio, en términos del artículo 15.1 de la Ley de Medios y la razón esencial de la jurisprudencia XX.2o. J/24 ya citada, toda vez que el engrose correspondiente está en la página de internet oficial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en <https://www2.scjn.gob.mx/consultatematica/paginaspub/DetallePub.aspx?AsuntoID=272503>.

SCM-JDC-143/2024
Y Acumulados

- **En el proceso electoral local 2020-2021** ante la **ausencia de normas legales**, el IMPEPAC emitió reglas para **configurar y reglamentar** acciones afirmativas indígenas.
- **En el proceso electoral local 2023-2024** se encuentran **vigentes normas legales** que establecen medidas para favorecer la participación política indígena y el IMPEPAC emitió **normas reglamentarias** sobre los mecanismos contemplados en la ley.

Conforme a lo anterior, se observa que, la regulación que en el proceso anterior llevó a cabo el IMPEPAC se hizo sin un marco legal específico sobre los mecanismos para favorecer la participación política indígena y ante lo mandatado por esta Sala Regional.

Es decir, en aquel proceso no se trató solo de una reglamentación de mecanismos para favorecer la participación política indígena, sino que el Instituto estuvo en la **necesidad de configurar** dichas acciones ante la ausencia de normas legales.

Sin embargo, posteriormente, se publicó la reforma al Código Local que dotó de una base legal específica a las postulaciones indígenas en Morelos.

Esto cobra gran relevancia ya que, ha sido una línea jurisprudencial de este Tribunal Electoral que, las acciones afirmativas o mecanismos para favorecer la participación política indígena emanan directamente de lo dispuesto en los artículos 1 y 2 de la Constitución, así como la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo; de donde emana la obligación del Estado de



establecer medidas para la incorporación pluricultural en la representación política nacional³⁹.

De ahí que se ha reconocido que tanto los Poderes Legislativos como los Institutos Electorales **tienen la potestad de regular acciones que permitan maximizar la participación de grupos históricamente discriminados como indígenas.**

Empero, esto no significa que se desconozcan otros principios constitucionales como el de **legalidad** consagrado en el artículo 16 de la Constitución y el de **subordinación jerárquica**. Este último reconocido como un **subprincipio que deriva del de legalidad**, aplicable a la facultad reglamentaria que tiene como fin desarrollar preceptos legales o su alcance para lograr su efectiva aplicación, pero acotándose al margen de las normas legales reglamentadas.

Por tanto, la reglamentación del IMPEPAC en el proceso electoral pasado se ejerció sin que se tuvieran normas legales que establecieran cómo es que los partidos políticos debían cumplir con su deber de postular a personas indígenas para las candidaturas en los ayuntamientos.

Actualmente existe un marco legal en donde se establecieron reglas mínimas para la postulación de personas indígenas a estos cargos; por tanto, al ejercer su facultad reglamentaria, el Instituto Local tiene el deber de respetar el principio de subordinación jerárquica; es decir, **la reglamentación debe hacerse en armonía a lo dispuesto por la ley.**

Ello es acorde a lo que, en la propia cadena impugnativa en que se actúa, acotó la Sala Superior al resolver el expediente SUP-JE-27/2024

³⁹ Ello se advierte así en sentencias como las emitidas por la Sala Superior en el SUP-RAP-121/2020 y acumulados, así como SUP-JRC-14/2020.

SCM-JDC-143/2024 Y Acumulados

y acumulados (la Sentencia impugnada fue emitida en cumplimiento a ese juicio).

Acorde a lo explicado, las nuevas normas legales derivaron de acciones que esta Sala Regional ordenó, precisamente para que en el estado de Morelos los mecanismos para favorecer la participación política indígena estuvieran contempladas a nivel legal y no únicamente a través de instrumentos temporales como acuerdos administrativos o lineamientos que se emitieran solo para regir en un proceso electoral determinado.

De ahí que esta Sala Regional comparta lo razonado por el Tribunal Local respecto a que el Instituto Local, en principio, tenía el deber de ejercer su facultad reglamentaria acorde al principio de subordinación jerárquica.

Sin embargo, **no se desconoce que**, en el análisis de este asunto, resulta **indispensable verificar** si, como argumentan las personas actoras indígenas, **existe una regresión** en dichas reglas que pudiera impedir o restringir la participación efectiva de personas indígenas; a fin **de establecer si es necesaria alguna medida adicional para la tutela de los derechos políticos de las personas indígenas.**

En consideración de esta Sala Regional tampoco se advierte que los mecanismos para favorecer la participación política indígena contempladas para este proceso electoral local violenten el principio de progresividad; como se explica a continuación.

El estado de Morelos se divide en **treinta y seis municipios**⁴⁰, de los cuales **tres son municipios indígenas** (Coatetelco, Hueyapán y Xoxocotla).

⁴⁰ Amacuzac, Atlatlahucan, Axochiapan, Ayala, Coatetelco, Coatlán del Río, Cuautla, Cuernavaca, Emiliano Zapata, Hueyapan, Huitzilac, Jantetelco, Jiutepec, Jojutla, Jonacatepec de Leandro Valle, Mazatepec, Miacatlán, Ocuituco, Puente de Ixtla, Temixco, Temoac,



Para el análisis anunciado resulta ilustrativo hacer un comparativo de los espacios que fueron reservados para la postulación de candidaturas indígenas (regidurías) en el pasado proceso electoral y el que se encuentra en curso.

CUADRO COMPARATIVO DE CANDIDATURAS			
Municipio	Regidurías Indígenas en dos mil veintiuno	Regidurías Indígenas en dos mil veinticuatro	Cambio
Amacuzac	UNO	UNO	IGUAL
Atlatlahuacan	DOS	UNO	UNA MENOS
Axochiapan	DOS	DOS	IGUAL
Ayala	TRES	DOS	UNA MENOS
Coatlán del Río	CERO	UNO	UNA MÁS
Cuatla	TRES	TRES	IGUAL
Cuernavaca	TRES	TRES	IGUAL
Emiliano Zapata	DOS	UNO	UNA MENOS
Huitzilac	TRES	DOS	UNA MENOS
Jantelco	UNO	DOS	UNA MÁS
Jiutepec	TRES	DOS	UNA MENOS
Jojutla	CERO	UNO	UNA MÁS
Jonacatepec de Leandro Valle	UNO	DOS	UNA MÁS
Mazatepec	UNO	UNO	IGUAL
Miacatlán	CERO	UNO	UNA MÁS
Ocuituco	DOS	UNO	UNA MENOS
Puente de Ixtla	CERO	UNO	UNA MÁS
Temixco	TRES	UNO	DOS MENOS
Tepalcingo	TRES	UNO	DOS MENOS
Tepoztlán	TRES	TRES	IGUAL
Tetecala	CERO	UNO	UNA MÁS
Tetela de Volcán	UNO	TRES	DOS MÁS
Tlalnepantla	DOS	TRES	UNA MÁS
Tlaltizapán de Zapata	TRES	UNO	DOS MENOS
Tlaquiltenango	UNO	UNO	IGUAL
Tlayacapan	DOS	DOS	IGUAL
Totolapan	DOS	DOS	IGUAL
Xochitepec	DOS	DOS	IGUAL
Yautepec	TRES	DOS	UNA MENOS

Tepalcingo, Tepoztlán, Tetecala, Tetela del Volcán, Tlalnepantla, Tlaltizapán de Zapata, Tlaquiltenango, Tlayacapan, Totolapan, Xochitepec, Xoxocotla, Yautepec, Yecapixtla, Zacatepec y Zacualpan de Amilpas.

SCM-JDC-143/2024

Y Acumulados

Yecapixtla	DOS	UNO	UNA MENOS
Zacatepec	CERO	UNO	UNA MÁS
Zacualpan de Amilpas	DOS	UNO	UNA MENOS
Temoac	TRES	TRES	IGUAL

De lo anterior, se observa que sí existieron cambios sobre los espacios reservados para candidaturas de regidurías indígenas; **pero estas modificaciones no implicaron una reducción de espacios en todos los casos, sino que aumentó en diversos municipios.**

Así, se observa que **en doce municipios existió una reducción** de regidurías indígenas, a saber:

CUADRO COMPARATIVO DE CANDIDATURAS				
No.	Municipio	Regidurías Indígenas en dos mil veintiuno	Regidurías Indígenas en dos mil veinticuatro	Cambio
1	Atlatlahuacan	DOS	UNO	UNA MENOS
2	Ayala	TRES	DOS	UNA MENOS
3	Emiliano Zapata	DOS	UNO	UNA MENOS
4	Huitzilac	TRES	DOS	UNA MENOS
5	Jiutepec	TRES	DOS	UNA MENOS
6	Ocuituco	DOS	UNO	UNA MENOS
7	Temixco	TRES	UNO	DOS MENOS
8	Tepalcingo	TRES	UNO	DOS MENOS
9	Tlaltizapán de Zapata	TRES	UNO	DOS MENOS
10	Yautepec	TRES	DOS	UNA MENOS
11	Yecapixtla	DOS	UNO	UNA MENOS
12	Zacualpan de Amilpas	DOS	UNO	UNA MENOS

Sin embargo, también se observa que **se incrementaron espacios en once municipios:**

CUADRO COMPARATIVO DE CANDIDATURAS				
No.	Municipio	Regidurías Indígenas en	Regidurías Indígenas en	Cambio



		dos mil veintiuno	dos mil veinticuatro	
1	Coatlán del Río	CERO	UNO	UNA MÁS
2	Jantelco	UNO	DOS	UNA MÁS
3	Jojutla	CERO	UNO	UNA MÁS
4	Jonacatepec de Leandro Valle	UNO	DOS	UNA MÁS
5	Miacatlán	CERO	UNO	UNA MÁS
6	Puente de Ixtla	CERO	UNO	UNA MÁS
7	Tetecala	CERO	UNO	UNA MÁS
8	Tetela de Volcán	UNO	TRES	DOS MÁS
9	Tlalnepantla	DOS	TRES	UNA MÁS
10	Zacatepec	CERO	UNO	UNA MÁS

Por otra parte, se observa que en los Lineamientos que rigieron para el proceso electoral 2020-2021 **en seis municipios originalmente no se habían incluidos espacios para postulaciones de candidaturas indígenas y ello cambió para el proceso electoral en curso**, siendo los siguientes:

CUADRO COMPARATIVO DE CANDIDATURAS				
No	Municipio	Regidurías Indígenas en dos mil veintiuno	Regidurías Indígenas en dos mil veinticuatro	Cambio
1	Coatlán del Río	CERO	UNO	UNA MÁS
2	Jojutla	CERO	UNO	UNA MÁS
3	Miacatlán	CERO	UNO	UNA MÁS
4	Puente de Ixtla	CERO	UNO	UNA MÁS
5	Tetecala	CERO	UNO	UNA MÁS
6	Zacatepec	CERO	UNO	UNA MÁS

Finalmente, en **once municipios** no existieron cambios respecto a los espacios para postular regidurías indígenas.

Ahora bien, en cuanto a las **diputaciones de mayoría relativa**, el artículo 17 de los Lineamientos que, de conformidad lo establecido por el Instituto Nacional Electoral, los distritos electorales locales III, IV y V fueron determinados como indígenas atendiendo a la población.

SCM-JDC-143/2024 Y Acumulados

De lo anterior, es posible observar cambios en la regulación sobre los procesos electorales analizados, destacándose lo siguiente:

- Para el proceso electoral 2020-2021 se establecieron cuatro espacios para diputaciones indígenas de mayoría relativa, conforme a los distritos indígenas que previamente había reconocido el IMPEPAC.
- En los Lineamientos del proceso electoral 2020-2021 el IMPEPAC determinó que en cinco municipios se ocuparía un espacio de presidencia o de sindicatura por personas indígenas; lo que la legislación vigente y los Lineamientos actuales no establece.
- En el proceso electoral que actualmente se desarrolla hubo una reducción de espacios para postulaciones de regidurías indígenas en doce municipios respecto al proceso electoral 2020-2021.
- En el proceso electoral en curso existió un aumento de candidaturas de regidurías indígenas en once municipios (con relación al proceso electoral anterior).
- Para el proceso electoral 2020-2021 **en seis municipios no se estableció alguna medida** para garantizar la postulación de candidaturas indígenas.

Ahora bien, fue a partir de la reforma publicada el siete de junio de dos mil veintitrés cuando en el Código Local se establecieron los espacios mínimos que se deberían reservar para candidaturas indígenas.

La distribución de las candidaturas para regidurías indígenas tuvo como base lo dispuesto en el artículo 18 del Código Local, de tal forma que, en cuanto a los espacios, los Lineamientos únicamente replicaron la disposición legal.



Al respecto, el artículo 178, tercer párrafo de los Lineamientos establece que los partidos políticos deberán incluir en la postulación de sus candidaturas a diputaciones locales por ambos principios, por lo menos tres postulaciones de personas indígenas, incluyendo los distritos reservados exclusivamente como indígenas.

Actualmente, el artículo 2 de los Lineamientos establece que la reglamentación que se establece es sin perjuicio de que los partidos políticos, las candidaturas indígenas en la gubernatura, los distritos no indígenas, diputaciones de representación proporcional, **presidencias municipales y sindicaturas indígenas**.

De lo anterior, se advierte que, si bien, existieron cambios entre los mecanismos para favorecer la participación política indígena establecidas entre el proceso electoral pasado y el que está en curso; lo cierto es que se observa que dichos cambios **consistieron en la reconfiguración de espacios mínimos de candidaturas**, a partir de lo dispuesto en el Código Local.

Esto, ya que aun cuando es cierto que se observa que en once municipios se estableció un número menor para regidurías indígenas, lo cierto es que también **se incrementó el número en once municipios**, dentro de los cuales en el proceso pasado en **seis de ellos** no habían contemplado a ninguna candidatura indígena.

Ahora bien, esta Sala Regional advierte que, aun cuando **en los Lineamientos actuales se reconoció como una potestad y no una obligación de los partidos políticos postular espacios para sindicaturas o presidencias municipales**; esto debe analizarse de **forma integral** y tomando en cuenta que ahora en **seis municipios más**

SCM-JDC-143/2024 Y Acumulados

se incorporaron los mecanismos para favorecer la participación política indígena.

Esto resulta un cambio trascendente, porque en el **proceso electoral pasado** el IMPEPAC decidió que en **estos seis municipios no habría alguna obligación** para que se postularan personas indígenas a las candidaturas de ayuntamientos; a partir de que no contaba con datos sobre la población indígena existente o porque, de acuerdo con los registros que contaba, la población indígena estaba representada por porcentajes reducidos.

De esta manera, analizando las candidaturas indígenas contempladas en el estado de Morelos en su integridad, se tiene que **de los treinta y seis municipios actualmente en treinta y tres existen espacios mínimos en donde se obligará a los partidos políticos a registrar candidaturas indígenas.**

Asimismo, los tres municipios restantes en donde no se implementó alguna acción afirmativa es porque no resulta aplicable al tratarse de municipios indígenas que eligen a sus autoridades mediante su sistema normativo interno.

Conforme a ello, para el proceso electoral en curso y, acorde a los Lineamientos, **en todos los municipios del estado de Morelos** –que no se rigen por el sistema normativo interno– **se estableció la obligación de que en las candidaturas de ayuntamientos se reserve de uno a tres espacios** para postular a personas indígenas.

Así, actualmente **se ha cubierto la totalidad de municipios** para que en sus autoridades municipales se garantice y maximice la participación política de personas indígenas.



En ese sentido, esta Sala Regional considera que el análisis presente debe realizarse de una manera integral; es decir, **atendiendo al total de espacios destinados para candidaturas indígenas**, y no desde una óptica particular por cada municipio.

Esto, ya que el deber de las autoridades estatales, sean legislativas o administrativas, es el de procurar a la población indígena que habita en el estado de Morelos **perteneciente a todas las comunidades, pueblos y distintas culturas.**

Por tanto, **si actualmente en todos los municipios** se tienen medidas para tutelar los derechos de la población indígena en las elecciones; entonces, **desde una óptica integral debe reconocerse la existencia de una inclusión de mayores grupos de población o de comunidades indígenas** en donde antes no existía alguna medida de protección especial.

Esto es así, porque los mecanismos para favorecer la participación política indígena deben establecerse desde una perspectiva intercultural y pluricultural, tomando en cuenta la población indígena de todo el territorio de Morelos y reconociendo que en dicha población coexisten diversas culturas y la necesidad de protección de todas ellas.

Se advierte también que, al haberse implementado los mecanismos para favorecer la participación política indígena en todos los municipios que participan en la elección ordinaria de autoridades estatales, se procuró brindar **protección y maximizar** la participación política (a través del voto pasivo) de **población indígena aun cuando el porcentaje poblacional registrado sea reducido.**

Como se mencionó, los mecanismos para favorecer la participación política indígena guardan estrecha vinculación al deber de tutela de la

SCM-JDC-143/2024 Y Acumulados

igualdad y no discriminación, al que todas las autoridades mexicanas están obligadas, por lo que el IMPEPAC al emitir los Lineamientos debe garantizar el acceso al cargo de la población indígena desde una visión general y no por cada municipio.

De ahí que el principio de progresividad no puede tener un enfoque sobre un municipio o comunidad indígena particular, sino sobre el colectivo de la población indígena en el estado de Morelos.

En ese sentido, por una parte, el IMPEPAC reglamentó las candidaturas indígenas acorde a lo señalado por la legislación, por lo que, tal como consideró el Tribunal responsable, **sí existe una justificación sobre la modificación del número de dichas candidaturas**; aunado a que en la nueva legislación se observa que existió una configuración en donde los cambios se impactaron hacia diversos municipios y **ahora se ha incluido a todos.**

Además, como ya se dijo, el número de espacios contemplados para registrar candidaturas indígenas deben ser considerados de forma global y no individualizada a fin de analizar el grado de tutela del derecho de participación política de las personas y población indígena.

Conforme a esta reconfiguración puede observarse que, no solo hay municipios en donde se redujo el número de espacios para ser ocupados por candidaturas indígenas, sino que en otros existió un aumento, incluyéndose a diversos en los cuales no se habían contemplado a alguna candidatura indígena en las elecciones pasadas.

De lo antes expuesto, se concluye que **no se actualiza una afectación al principio de progresividad** que pudiera dar lugar a la necesidad de establecer alguna medida adicional.



Por tanto, esta Sala Regional concluye que **son infundados** los planteamientos.

Tema 5. Constancia para acreditar la autoadscripción calificada

Para las personas actoras indígenas fue incorrecto el estudio que realizó el Tribunal local respecto a la reglamentación de la forma en que deberá acreditarse la autoadscripción calificada.

Esto, porque desconocen que la Asamblea General Comunitaria es la máxima autoridad de la comunidad y aducen que el Instituto Local se pretende colocar por encima de ella; esto, aunado a que, en el proceso electoral anterior se promovieron diversos medios de impugnación para controvertir que diversas personas pretendieron usurpar los espacios que correspondían a las comunidades indígenas.

A partir de ello, consideran incorrecto que se haya validado la posibilidad de que no se establezca la prelación entre las autoridades que pueden expedir una constancia para acreditar mayoría calificada; dejando la posibilidad de que una autoridad administrativa pueda expedir tal constancia y suplante las facultades de la Asamblea Comunitaria.

Para esta Sala Regional los agravios son **infundados** como se explica a continuación.

En principio, se precisa que lo analizado por el Tribunal Local en esta temática está referido a lo dispuesto en el artículo 13 de los Lineamientos que señala lo siguiente:

“Artículo 13. La condición de candidato indígena deberá ser sustentada bajo el criterio de autoadscripción calificada, en términos de lo establecido en el artículo 179 Bis del Código, es decir, el candidato o candidata indígenas, para obtener su registro deben acreditar que dicha condición deviene de una

SCM-JDC-143/2024

Y Acumulados

autoadscripción calificada, misma que tendrá que ser comprobada con la documentación idónea para ello, la cual acredite la pertenencia o vinculación requerida con la comunidad que se trate, debiendo ser expedidas por:

- a) Las asambleas comunitarias, o
- b) Las autoridades administrativas, o
- c) Las autoridades tradicionales reconocidas en cada comunidad.

Para considerar que autoridades son las facultadas por la comunidad para emitir la constancia de autoadscripción calificada, el IMPEPAC tomará como referencia al Catálogo de sistemas normativos.

Respecto de las comunidades que podrán otorgar constancias de autoadscripción calificada se considerara a las que se encuentran incluidas en el catálogo de pueblos y comunidades indígenas aprobado por el Consejo Estatal Electoral mediante acuerdo IMPEPAC ICEE1134I2021...”

Al respecto, el Tribunal local consideró correctamente que de la lectura de dicha disposición debía realizarse de manera integral; ya que, ahí mismo se establecieron las hipótesis de las autoridades que deberán expedir la constancia para acreditar la autoadscripción.

De tal manera, señaló que, en esa disposición de los Lineamientos sí se contempló un orden jerárquico, porque se menciona que las comunidades que podrán otorgar las constancias serán las incluidas en el catálogo de pueblos y comunidades indígenas aprobado por el Consejo Estatal Electoral mediante Acuerdo IMPEPAC/CEE/134/2021.

Dicho catálogo señala que cada una de las comunidades indígenas tiene un sistema normativo interno propio, lo cual deberá ser respetado por cuanto hace a las autoridades reconocidas en cada sistema.

En ese sentido, el Tribunal Local explicó que, en ese catálogo se observa que hay diversas comunidades en donde se reconoce a la asamblea general como máxima autoridad y que, en esos casos, a partir de lo



establecido en los Lineamientos, se excluiría la participación de las demás autoridades para expedir la constancia.

Así, contrario a lo señalado por la parte actora, el Tribunal Local consideró expresamente que en los Lineamientos sí se contempló un orden o prelación para la expedición de constancias para acreditar la autoadscripción calificada.

En ese sentido, en la sentencia impugnada se observa que la prelación entre las diversas autoridades que podrían expedir las constancias respectivas debía ser analizada a la luz del catálogo de pueblos y comunidades indígenas aprobado por el Consejo Estatal Electoral mediante Acuerdo IMPEPAC/CEE/134/2021.

Esto, a fin de atender las particularidades y el sistema normativo interno de cada autoridad registrada.

Por cuanto hace a la participación de las autoridades administrativas en la expedición de constancia, el Tribunal Local destacó que, en los casos en donde no se tenga registro de comunidades indígenas dentro de algún municipio sería aplicable el inciso b) del artículo 13 de dichos Lineamientos.

Así, concluyó que la expedición de las constancias y autoridades a quienes corresponderá se tendría que analizar a partir de los casos y comunidades de que se trate; por lo que, lo establecido en los Lineamientos debía ser analizado de manera integral.

Esta Sala Regional estima que, contrario a lo argumentado por la ciudadanía actora, no se dejó a un lado la calidad que las Asambleas Generales tienen dentro de las comunidades y pueblos indígenas.

SCM-JDC-143/2024 Y Acumulados

Por el contrario, el Tribunal Local reconoció que deben ser privilegiadas las constancias expedidas por dicha Asamblea en las comunidades indígenas, cuando en el catálogo respectivo se cuente con el registro de que dichas comunidades la reconocen como su máxima autoridad.

Incluso, el Tribunal Local explicó que a partir de dicho catálogo se privilegiaría o, en su caso, se excluiría la posibilidad de que las constancias fueran otorgadas por autoridades administrativas atendiendo a la comunidad indígena de que se tratara y el caso concreto.

De ahí que, esta Sala Regional considera que, en la Sentencia impugnada **se estableció con claridad que la Asamblea General, como máxima autoridad**, era quien debía expedir la constancia respectiva en las comunidades donde se tiene reconocida a dicha autoridad.

También se estableció que entre las autoridades reconocidas para expedir constancias sí existía un grado de jerarquía, pero que ello debía de ser determinado, para cada comunidad, conforme al catálogo de pueblos y comunidades indígenas aprobado mediante Acuerdo IMPEPAC/CEE/134/2021.

En ese sentido, **no asiste razón** a las personas actoras indígenas cuando señalan que la forma en que se reglamentó lo relativo a la autoadscripción calificada permite la usurpación de espacios, porque las autoridades administrativas tendrán la posibilidad de expedir constancias para acreditar la autoadscripción sin respetar que la Asamblea General debe ser la autoridad privilegiada para estos efectos.

Esto, porque, como se explicó, sí se contempló prelación entre las autoridades que podrán expedir las constancias y, además, se previó



una remisión al catálogo de pueblos y comunidades indígenas para poder atender las particularidades y registros de los diversos pueblos.

Adicionalmente, es un hecho notorio para esta Sala Regional que, el veintiuno de diciembre de dos mil veintitrés el Instituto Local emitió el Acuerdo IMPEPAC/CEE/439/2023, mediante el cual se aprobó el “*Catálogo de Sistemas Normativos de las Comunidades y Pueblos Indígenas de Morelos*”, a fin de contar con información actualizada sobre las comunidades indígenas, sus sistemas normativos y autoridades reconocidas.

Al respecto, al resolver el expediente SCM-JDC-107/2024, esta Sala Regional confirmó la sentencia local que a su vez reconoció **la validez de dicho catálogo**.

De ahí que se estimen **infundados** los agravios planteados por las personas actoras indígenas.

Tema 6. Incumplimiento a sentencia de Sala Superior

Los partidos políticos y la ciudadanía actora señalan que la sentencia emitida por la Sala Superior en el SUP-JE-27/2024 y acumulados fue incumplida por el Tribunal Local.

Sin embargo, sobre estos planteamientos la Sala Superior tuvo conocimiento y se pronunció en el Acuerdo Plenario emitido en el expediente SUP-JRC-18/2024 y acumulados, en el que determinó que esta Sala Regional resultaba competente para conocer de los presentes juicios.

Sobre lo alegado respecto a un posible incumplimiento de la sentencia, la Superior señaló:

**SCM-JDC-143/2024
Y Acumulados**

“Al respecto, aun cuando la parte actora indique que la responsable no cumplió con la sentencia del expediente SUP-JE-27/2024 y acumulados, lo cierto es que **no se trata de la revisión en el cumplimiento de una sentencia, sino que se controvierte la sentencia del Tribunal Local por vicios propios que no fueron materia de análisis en la sentencia dictada por esta Sala Superior.**”

Por tanto, a partir de lo determinado por la Sala Superior, esta Sala Regional resultó competente para conocer de estos asuntos, ya que la controversia versó sobre vicios propios de la Sentencia impugnada y no así sobre aspectos del cumplimiento de la resolución emitida en el expediente SUP-JRC-18/2024 y acumulados.

Así, considerando lo señaló por la Sala Superior, los argumentos de los partidos políticos y ciudadanía vinculados al cumplimiento de la referida sentencia del expediente SUP-JRC-18/2024 y acumulados, solo formaban parte de la controversia sobre vicios propios de la Sentencia impugnada; cuestión que ya fue analizada por esta autoridad jurisdiccional.

Aunado a ello, debe precisarse que de las demandas no se advierte que las y los actores precisen de forma concreta cuál es el aspecto que estiman fue incumplido.

Al respecto, solo formulan argumentos mediante los cuales señalan los supuestos vicios propios de la sentencia impugnada y pretenden que al acreditarse los mismo, se tenga como consecuencia un incumplimiento de la sentencia emitida por la Sala Superior.

De ahí la **ineficacia** de los argumentos.

Por último, el veintisiete de marzo se recibió un escrito firmado por uno de los ciudadanos actores en donde solicita a esta Sala Regional que



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JDC-143/2024
Y Acumulados

resuelva el presente asunto de forma inmediata; atendiendo a la materia de la petición, mediante acuerdo del día de la fecha se reservó el pronunciamiento al Pleno.

Al respecto, toda vez que en la presente sentencia se resuelve el juicio de la ciudadanía SCM-JDC-143/2024, no es procedente dar un trámite adicional a dicho escrito, al colmarse la petición del ciudadano actor.

Por todo lo anteriormente expuesto y fundado, se:

RESUELVE:

PRIMERO. Se **acumulan** los Juicios de revisión SCM-JRC-22/2024 y SCM-JRC-23/2024 al Juicio de la ciudadanía SCM-JDC-143/2024.

SEGUNDO. Se **confirma** la Sentencia impugnada.

NOTIFÍQUESE personalmente al PRI; **por correo electrónico** a las y los promoventes del Juicio de la ciudadanía y al PAN; **por correo electrónico** al Tribunal local; y **por estrados** a quien pretendió comparecer como parte tercera interesada en el Juicio de la ciudadanía y a las demás personas interesadas.

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

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

SCM-JDC-143/2024 Y Acumulados

VOTO CONCURRENTE⁴¹ QUE FORMULA LA MAGISTRADA MARÍA GUADALUPE SILVA ROJAS⁴² EN LA SENTENCIA EMITIDA EN EL JUICIO SCM-JDC-143/2024 Y ACUMULADOS⁴³

Emito este voto concurrente porque, aunque coincido con el sentido de la sentencia en cuanto a confirmar la Resolución impugnada, disiento de las razones dadas al responder el agravio sobre la falta de congruencia del Tribunal local al analizar la vulneración al artículo 105 de la Constitución, planteado por las Personas actoras indígenas (en el juicio SCM-JDC-143/2024), porque -considero- **no se debía analizar si las normas legales en que se sustentaron los Lineamientos implicaron modificaciones fundamentales.**

1. ¿QUÉ SE RESOLVIÓ?

En la sentencia de esta sala se calificó como parcialmente fundado, pero insuficiente para revocar, el agravio de las Personas actoras indígenas que tenía como finalidad evidenciar que el Tribunal local debió concluir que con los Lineamientos se introdujeron modificaciones fundamentales en el proceso electoral en desarrollo.

Lo parcialmente fundado del agravio fue debido a que las Personas actoras indígenas sí plantearon ante el Tribunal local que las normas legales en que se sustentaron los Lineamientos vulneraban la prohibición de haber sido expedidas 90 (noventa) días previos al inicio del proceso electoral, establecida en el artículo 105 de la Constitución; lo que no abordó de manera adecuada el Tribunal local, ya que centró ese análisis en si los Lineamientos -de forma directa- habían o no introducido modificaciones fundamentales a las reglas del proceso electoral violentando el periodo referido, pero no estudió si las reformas

⁴¹ Con fundamento en el artículo 48 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

⁴² En la elaboración de este voto me apoyó Silvia Diana Escobar Correa.

⁴³ En este voto utilizaré los términos definidos en el glosario de la sentencia de la cual forma parte.



al Código Local, de 7 (siete) de junio de 2023 (dos mil veintitrés), en que se sustentaron los Lineamientos vulneraron la prohibición constitucional.

A pesar de lo parcialmente fundado del agravio, en la sentencia se concluyó que era insuficiente para revocar la Resolución impugnada porque las normas legales⁴⁴ en que se sustentaron los Lineamientos no implicaron modificaciones fundamentales a las reglas del proceso electoral; por lo que, aun si hubieran sido expedidas dentro del periodo de 90 (noventa) días referido, no generarían una invalidez de los Lineamientos; ya que -conforme a la sentencia aprobada- esas normas regularon aspectos instrumentales, como lo son los mecanismos para favorecer la participación política indígena.

Por esas razones y ante lo infundado e inoperante del resto de los agravios, esta Sala Regional confirmó la sentencia impugnada.

2. ¿POR QUÉ EMITO ESTE VOTO?

No comparto el análisis hecho en la sentencia sobre las normas legales en que se sustentaron los Lineamientos.

Como indiqué al inicio de este voto, comparto el sentido de la sentencia, así como el resto de las razones y fundamentos dadas, incluso comparto que es parcialmente fundado el agravio de las Personas actoras indígenas sobre la falta de congruencia del Tribunal local al analizar la violación al artículo 105 de la Constitución, ya que -en efecto- en la Resolución Impugnada no fue estudiado de manera adecuada.

Disiento de las razones y fundamentos dados al estudiar las normas legales en que se sustentaron los Lineamientos porque -a mi juicio- **el Tribunal local no debía analizar si esas normas implicaron**

⁴⁴ Relativas a los espacios para diputaciones indígenas (artículo 179 del Código Local), las regidurías indígenas (artículos 12 y 18 del Código Local) y la acreditación de la autoadscripción calificada (artículo 179 Bis del Código Local).

modificaciones legales fundamentales en el plazo prohibido por la Constitución, ni esta sala debió hacerlo, en principio, al implicar un análisis abstracto de la regularidad de esas disposiciones.

Además, no se debía analizar si las normas del Código Local que sustentaron los Lineamientos implicaban un cambio fundamental en el proceso electoral local en curso que vulnerara lo dispuesto por el artículo 105 de la Constitución porque, ante la posibilidad (que, conforme a la sentencia aprobada, no ocurrió) de que el agravio resultara fundado, **se habría generado un vacío normativo perjudicial para las Personas actoras indígenas y los derechos de pueblos y comunidades indígenas.**

El artículo 105 de la Constitución prevé, entre otras cuestiones, las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos 90 (noventa) días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales⁴⁵.

En términos del propio artículo 105 de la Constitución, la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales (en abstracto) a la Constitución es la prevista en ese artículo, es decir la acción de inconstitucionalidad, de la que conoce la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

No obstante, conforme al artículo 99 párrafo 6 de la Constitución, sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105, las salas del Tribunal Electoral pueden resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la misma, limitándose al caso concreto sobre el que verse el juicio.

⁴⁵ En la sentencia aprobada está señala la definición de modificaciones legales fundamentales y los criterios al respecto.



Asimismo, conforme a lo dispuesto en los artículos 1° y 133 de la Constitución, así como a lo resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el expediente varios 912/2010, en casos en que se encuentren involucrados derechos humanos, el control de regularidad constitucional debe realizarse por las autoridades jurisdiccionales (federales o de las entidades federativas) en el ámbito de sus competencias y procedimientos.

En esos casos, la tesis P. LXVII/2011(9a.), emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro **CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD**⁴⁶, establece que si bien las personas juzgadoras no pueden hacer una declaración general sobre la invalidez o expulsar del orden jurídico las normas que consideren contrarias a los derechos humanos (como sí sucede en las vías de control directas establecidas expresamente en los artículos 103, 105 y 107 de la Constitución), sí están obligadas a dejar de aplicar las normas inferiores dando preferencia a las contenidas en la Constitución y en los tratados en la materia.

En caso de determinar que una norma es contraria a la Constitución, cuando se analiza a través de un caso concreto sobre el que versa el juicio, se debe -posteriormente- analizar el acto reclamado prescindiendo de ese precepto, pues solo es posible inaplicar en el caso concreto.

Bajo esa lógica, el Tribunal local no debía analizar las normas legales en que se sustentaron los Lineamientos puesto que, ante la posibilidad de que alguna implicara una modificación legal fundamental que vulnerara

⁴⁶ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro III, diciembre de 2011 (dos mil once), tomo 1, página 535.

SCM-JDC-143/2024
Y Acumulados

el periodo referido en el artículo 105 de la Constitución, el efecto sería la inaplicación de esa norma al caso concreto, lo que **generaría un vacío normativo al respecto**.

El referido vacío normativo implicaría que para el actual proceso electoral en Morelos no hubiera regulación respecto los espacios para diputaciones indígenas, las regidurías indígenas y/o la acreditación de la autoadscripción calificada.

Lo que evidencia que, **el estudio de las normas legales en que se sustentaron los Lineamientos de ningún modo podría generar una mejor situación** para las personas y comunidades indígenas de Morelos en cuanto a la regulación para que puedan acceder a las diputaciones locales e integrar ayuntamientos, **ya que, de resultar fundado el agravio correspondiente, la consecuencia sería la inaplicación al caso concreto de esas normas**.

Esto es, ante la posibilidad que las normas legales en que se sustentaron los Lineamientos fueran inaplicadas y -por tanto- no existiera regulación al respecto (vacío normativo), el estudio del agravio correspondiente no le originarían provecho alguno a las Personas actoras indígenas ni a las personas y comunidades indígenas de Morelos, porque -como se reconoce en la sentencia aprobada- esas normas regulan aspectos que harán posible la postulación de personas indígenas a candidaturas de diputaciones locales y ayuntamientos, así como -en su caso- su acceso a esos cargos, por lo que sería innecesario el estudio del agravio.

Por tanto, ya que el análisis de las normas legales en que se sustentaron los Lineamientos no podría conllevar algún beneficio para las personas y comunidades indígenas, a mi juicio, el Tribunal Local debía haber declarado el agravio en esa instancia inoperante.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JDC-143/2024
Y Acumulados

De igual manera, también resultaría inoperante en esta instancia el agravio sobre la falta de congruencia del Tribunal local al analizar la violación al artículo 105 de la Constitución, debido a que, aunque en la Resolución Impugnada no fue estudiado de manera adecuada, ante la imposibilidad de generar algún beneficio en las personas o comunidades indígenas de Morelos, sería ineficaz para revocar o modificar tal resolución.

Por tales razones que considero que el Tribunal local o esta Sala Regional no debían estudiar si las normas legales en que se sustentaron los Lineamientos implicaron modificaciones fundamentales en el plazo prohibido por la Constitución.

Por lo expuesto y fundado, emito este voto concurrente.

MARÍA GUADALUPE SILVA ROJAS
MAGISTRADA

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