



**TRIBUNAL ELECTORAL**  
del Poder Judicial de la Federación  
**SALA REGIONAL**  
**CIUDAD DE MÉXICO**

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

**EXPEDIENTE:** SCM-JDC-704/2024

**PARTE ACTORA:**  
GODOFREDO VIDAL BARRETO

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
TRIBUNAL ELECTORAL DEL  
ESTADO DE MORELOS

**MAGISTRADA:**  
MARÍA GUADALUPE SILVA ROJAS

**SECRETARIO:**  
RAFAEL IBARRA DE LA TORRE

Ciudad de México, a 28 (veintiocho) de mayo de 2024 (dos mil veinticuatro)<sup>1</sup>.

La Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sesión pública **revoca parcialmente** la sentencia que el Tribunal Electoral del Estado de Morelos emitió en el juicio TEE/JDC/66/2023-2, para que parte de las consideraciones que se explican en la presente resolución se integren y formen parte de la determinación tomada por el referido tribunal local.

## **G L O S A R I O**

<b>Asamblea General</b>	Asamblea General del Consejo Municipal de la comunidad indígena de Zacualpan de Amilpas, Morelos
<b>Ayuntamiento</b>	Ayuntamiento del municipio de Zacualpan de Amilpas, Morelos
<b>Comunidad de Zacualpan</b>	Comunidad indígena de Zacualpan de Amilpas, Morelos

---

<sup>1</sup> En adelante todas las fechas están referidas a 2024 (dos mil veinticuatro), salvo mención expresa de otro año.

<b>Congreso Local</b>	Congreso del Estado de Morelos
<b>Constitución General</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b>Constitución Local</b>	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos
<b>Convenio de Alternancia</b>	Convenio de Alternancia del ayuntamiento y las localidades que conforman el municipio de Zacualpan de Amilpas, aprobado en sesión de cabildo de 13 (trece) de abril de 2000 (dos mil) y publicado en el periódico oficial del estado de Morelos el 3 (tres) de mayo de 2000 (dos mil) <sup>2</sup> .
<b>Dictamen</b>	Dictamen antropológico del municipio de Zacualpan de Amilpas, Morelos; emitido por la persona investigadora titular del Centro del Instituto Nacional de Antropología e Historia en Morelos
<b>Ley de Medios</b>	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
<b>Municipio</b>	Municipio de Zacualpan de Amilpas, Morelos
<b>Tribunal Local</b>	Tribunal Electoral del Estado de Morelos

## SÍNTESIS

Para una mayor facilidad en la comprensión de esta sentencia<sup>3</sup> la Sala Regional presenta su síntesis:

### ¿Qué se controversió?

La parte actora controversió la sentencia que el Tribunal Local emitió en el juicio TEE/JDC/66/2023-2, que no reconoció los acuerdos de la Asamblea General relativos a la destitución de las personas titulares y suplentes de la presidencia municipal, así como de las regidurías de Hacienda y la de Ecología y Educación, todas del Ayuntamiento, el nombramiento de otras personas en esos cargos, ni el cambio de sistema normativo para

---

<sup>2</sup> Consultable en: <https://periodico.morelos.gob.mx/periodicos/2000/4048.pdf>.

<sup>3</sup> Esta síntesis no sustituye a la sentencia, sino que es una herramienta para facilitar su comprensión, en el entendido de que la sentencia (en su integralidad) contiene las razones y fundamentos que llevaron a resolver este juicio en la manera expresada en el único punto resolutorio de la misma.



su elección, al considerar que dicha asamblea no tiene atribuciones para revocar el mandato de esas autoridades, pues ello solo le corresponde al Congreso Local.

### **¿Cuál es la pretensión de la parte actora?**

Que esta Sala Regional revoque la sentencia impugnada, para que se reconozcan los acuerdos antes mencionados, atendiendo al derecho de autodeterminación de la Comunidad de Zacualpan.

### **¿Qué decisión toma esta Sala Regional?**

Debe modificarse la sentencia impugnada porque, aunque el Tribunal Local no realizó un estudio completo relativo a por qué la Asamblea General carece de facultades para destituir autoridades del Ayuntamiento, su conclusión fue correcta.

Lo que faltó explicar al Tribunal Local fue que, a pesar de que conforme al Convenio de Alternancia, determinados cargos del Ayuntamiento deben ser ocupados por personas de la Comunidad de Zacualpan, eso no las convierte en autoridades comunitarias, pues representan a todo el Municipio.

De esta forma, si bien la Sala Superior ha reconocido que las comunidades indígenas pueden revocar el mandato de sus autoridades municipales, ello solo puede hacerse cuando hayan sido electas mediante sus usos y costumbres o sistema normativo interno, lo que no ocurre en el caso, pues actualmente las autoridades del Ayuntamiento se eligen mediante el sistema de partidos políticos.

Además, permitir que ciertas autoridades del Ayuntamiento sean nombradas exclusivamente por la Comunidad de Zacualpan, vulneraría el derecho del resto de las personas ciudadanas del

Municipio a elegir a esas autoridades que ostentan la representación política de todo el municipio y les gobiernan.

Por otra parte, en esta sentencia se concluye que la parte actora **tiene razón** cuando señala que fue incongruente que el Tribunal Local ordenara una vista al Congreso Local para que realizara las gestiones necesarias para la creación de un municipio indígena en Zacualpan de Amilpas, Morelos.

Ello, porque la parte actora explica claramente ante esta sala que no pretendía que se cambiara el sistema político del Municipio, sino que la controversia se centraba en determinar si la remoción de las autoridades del Ayuntamiento y la elección de nuevas personas realizada por la Asamblea General se encontraba o no dentro de los límites del derecho de autodeterminación de la Comunidad de Zacualpan y, a partir de esto, determinar si se trataba o no de una cuestión amparada válidamente por el ejercicio de ese derecho comunitario.

**¿Qué resuelve esta sala?**

Esta Sala Regional **revoca parcialmente** la sentencia impugnada, para que **queden sin efectos (1)** las consideraciones realizadas por el Tribunal Local respecto a que la pretensión de la parte actora puede atenderse mediante la creación de un municipio indígena; y **(2)** la vista ordenada al Congreso Local, así como los actos que hubiera realizado en consecuencia.

Finalmente, quedan firmes el resto de consideraciones hechas por el Tribunal Local.



## ANTECEDENTES

**1. Creación de consejos vecinales.** En distintas fechas de mayo de 2023 (dos mil veintitrés), se crearon consejos vecinales en los siguientes barrios y colonias pertenecientes a la Comunidad, como se muestra:

Barrio o colonia	Fecha de constitución de su consejo vecinal
Barrio de San Nicolás <sup>4</sup>	5 (cinco) de mayo de 2023 (dos mil veintitrés)
Colonia Guadalupe Victoria <sup>5</sup>	7 (siete) de mayo de 2023 (dos mil veintitrés)
Barrio de San pedro <sup>6</sup>	
Barrio de San Andrés <sup>7</sup>	8 (ocho) de mayo de 2023 (dos mil veintitrés)
Barrio de San Juan <sup>8</sup>	9 (nueve) de mayo de 2023 (dos mil veintitrés)

**2. Creación del consejo municipal de la Comunidad de Zacualpan.** El 3 (tres) de junio de 2023 (dos mil veintitrés), diversas personas representantes de cada uno de los consejo vecinales mencionados anteriormente acordaron la creación del consejo municipal de la Comunidad de Zacualpan<sup>9</sup>.

**3. Asamblea General.** El 25 (veinticinco) de agosto de 2023 (dos mil veintitrés) se celebró la Asamblea General en la que, entre otras cosas, se tomaron los siguientes acuerdos<sup>10</sup>:

- La destitución de las personas titulares y suplentes de la presidencia municipal, así como de las regidurías de

<sup>4</sup> El acta constitutiva del referido consejo vecinal está agregada en las páginas 201 a 213 del acuerdo accesorio único de este juicio.

<sup>5</sup> El acta constitutiva del referido consejo vecinal está agregada en las páginas 223 a 231 del acuerdo accesorio único de este juicio.

<sup>6</sup> El acta constitutiva del referido consejo vecinal está agregada en las páginas 241 a 250 del acuerdo accesorio único de este juicio.

<sup>7</sup> El acta constitutiva del referido consejo vecinal está agregada en las páginas 215 a 221 del acuerdo accesorio único de este juicio.

<sup>8</sup> El acta constitutiva del referido consejo vecinal está agregada en las páginas 233 a 240 del acuerdo accesorio único de este juicio.

<sup>9</sup> Como se desprende del acta constitutiva correspondiente agregada en las páginas 192 a 199 del accesorio único de este juicio.

<sup>10</sup> Como se advierte del acta de la Asamblea General visible en las páginas 13 a 17 del accesorio único de este juicio.

Hacienda y de Ecología y Educación, todas estas autoridades del Ayuntamiento;

- Se designaron a diversas personas para ocupar los referidos cargos, y
- Se acordó el cambio del sistema de elección de las personas representantes de la Comunidad en el Ayuntamiento, pasando del sistema de partidos políticos a elección por asamblea.

#### **4. Instancia local**

**4.1. Demanda.** El 26 (veintiséis) de septiembre de 2023 (dos mil veintitrés), la parte actora presentó demanda ante el Tribunal Local a fin de controvertir la falta de reconocimiento de la autodeterminación de la Comunidad, así como de los acuerdos tomados por la Asamblea General que atribuyó al Ayuntamiento, al Congreso Local y a la Secretaría de Gobierno del Estado de Morelos. Con dicha demanda se integró el juicio TEEM/JDC/66/2023-2.

**4.2. Sentencia impugnada.** El 23 (veintitrés) de marzo, el Tribunal Local no reconoció la destitución de las autoridades del Ayuntamiento, el nombramiento de otras personas en esos cargos ni el cambio de sistema normativo para su elección acordado por la Asamblea General y, en consecuencia, dio vista al Congreso Local para que, en ejercicio de sus atribuciones, si así lo considerara, tramitara como corresponda la viabilidad de la creación del municipio indígena de Zacualpan de Amilpas.

#### **5. Instancia Federal**

**5.1. Demanda.** Inconforme con lo anterior, el 1° (primero) de abril, la parte actora interpuso demanda ante el Tribunal Local.



**5.2. Turno y recepción.** Una vez recibidas las constancias en esta sala, se integró el expediente SCM-JDC-704/2024 que fue turnado a la ponencia a cargo de la magistrada María Guadalupe Silva Rojas, quien la tuvo por recibida el 9 (nueve) siguiente.

**5.3. Admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, la magistrada instructora admitió la demanda y, posteriormente, cerró su instrucción.

## RAZONES Y FUNDAMENTOS

**PRIMERA. Jurisdicción y competencia.** Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, por tratarse de un juicio promovido por una persona ciudadana quien se autoadscribe como persona indígena y titular de la presidencia del consejo municipal de la Comunidad de Zacualpan -entre otras calidades- y controvierte la sentencia impugnada en que no se reconocieron diversos acuerdos tomados por la Asamblea General, lo que considera vulnera la autodeterminación de dicha comunidad; supuesto normativo en que es competente y ámbito geográfico (Morelos) en el que ejerce jurisdicción. Lo anterior, con fundamento en:

- **Constitución General:** artículos 41 párrafo 2 base VI y 99 párrafo 4 fracción V.
- **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación:** Artículos 166.1-III.c) y 176.-IV.d).
- **Ley de Medios:** Artículos 79.1, 80.1.f), y 83.1.b).
- **Acuerdo INE/CG130/2023** aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral que establecieron el ámbito territorial de cada una de las 5 (cinco) circunscripciones plurinominales y su ciudad cabecera.

**SEGUNDA. Perspectiva intercultural.** La parte actora se autoadscribe como persona indígena y titular de la presidencia del consejo municipal de la Comunidad de Zacualpan -entre otras calidades- y el objeto de la controversia se relaciona con el reconocimiento de la autodeterminación de esa comunidad, respecto al reconocimiento de diversos acuerdos tomados por la Asamblea General.

En ese contexto, para el estudio de esta controversia esta Sala Regional adoptará una perspectiva intercultural, reconociendo los límites constitucionales y convencionales de su implementación<sup>11</sup>, ya que la libre determinación no es un derecho ilimitado, sino que debe respetar los derechos humanos de las personas<sup>12</sup> y preservar la unidad nacional<sup>13</sup>.

En consecuencia, en caso de ser necesario, se **suplirán de manera total sus agravios**, sin más limitaciones que las derivadas de los principios de congruencia y contradicción, en términos de la jurisprudencia 13/2008 de la Sala Superior de rubro **COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES**<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> Criterio que la Sala Regional también ha sostenido al resolver los juicios SDF-JDC-56/2017 y acumulados, así como SCM-JDC-166/2017.

<sup>12</sup> Tesis VII/2014 de la Sala Superior con el rubro **SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. LAS NORMAS QUE RESTRINJAN LOS DERECHOS FUNDAMENTALES VULNERAN EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD**. Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 7, número 14, 2014 (dos mil catorce), páginas 59 y 60.

<sup>13</sup> Tesis aislada de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1a. XVI/2010 con el rubro **DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS ORIGNARIOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. SU LÍMITE CONSTITUCIONAL**. Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, febrero de 2010 (dos mil diez), página 114.

<sup>14</sup> Consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 2, número 3, 2009 (dos mil nueve), páginas 17 y 18.



### **TERCERA. Requisitos de procedencia**

El presente medio de impugnación reúne los requisitos previstos en los artículos 8.1, 9.1, y 79.1 de la Ley de Medios, debido a lo siguiente:

**3.1. Forma.** La parte actora presentó su demanda por escrito, en ella consta su nombre y firma autógrafa, identificó la resolución impugnada y a la autoridad responsable, expuso hechos y formuló agravios.

**3.2. Oportunidad.** Este juicio cumple este requisito, pues el Tribunal Local resolvió el medio de impugnación en dicha instancia el 26 (veintiséis) de marzo y la demanda se presentó el 1° (primero) de abril, de ahí que si se promovió en el 4° (cuarto) día hábil<sup>15</sup> posterior a la emisión de la sentencia impugnada, resulta evidente su oportunidad<sup>16</sup>.

**3.3. Legitimación, interés jurídico y legítimo.** La parte actora tiene legitimación e interés jurídico para acudir a esta sala pues es una persona ciudadana que acude por derecho propio y que fue parte actora en la instancia anterior; además, se autoadscribe como persona indígena y titular de la presidencia del consejo municipal de la Comunidad de Zacualpan, señalando una posible vulneración al derecho de autodeterminación de esa comunidad, al considerar que el Tribunal Local -indebidamente- no reconoció las determinaciones acordadas por la Asamblea General.

Lo que tiene sustento en las jurisprudencias de la Sala Superior

---

<sup>15</sup> Sin contar los días 30 (treinta) y 31 (treinta y uno) de marzo por ser sábado y domingo, respectivamente; en términos del artículo 7.2 de la Ley de Medios y de la jurisprudencia 1/2009-SR/II de rubro **PLAZO PARA IMPUGNAR ACTOS EMITIDOS DURANTE EL DESARROLLO DE UN PROCESO ELECTORAL, QUE NO ESTÉN VINCULADOS A ÉSTE. NO DEBEN COMPUTARSE TODOS LOS DÍAS Y HORAS COMO HÁBILES** consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 2, número 4, 2009 (dos mil nueve), páginas 23 a 25.

<sup>16</sup> De conformidad con lo establecido en los artículos 8 y 7.2 de la Ley de Medios.

4/2012 de rubro **COMUNIDADES INDÍGENAS. LA CONCIENCIA DE IDENTIDAD ES SUFICIENTE PARA LEGITIMAR LA PROCEDENCIA DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO**<sup>17</sup> y 12/2013 de rubro **COMUNIDADES INDÍGENAS. EL CRITERIO DE AUTOADSCRIPCIÓN ES SUFICIENTE PARA RECONOCER A SUS INTEGRANTES**<sup>18</sup>.

**3.4. Definitividad.** La resolución impugnada es un acto definitivo y firme, ya que la legislación local no prevé algún medio de defensa susceptible de agotar antes de acudir ante este tribunal.

#### **CUARTA. Planteamiento del caso**

**4.1. Pretensión.** La parte actora pretende que se revoque la sentencia impugnada, con la finalidad de que se reconozca el derecho de autodeterminación de la Comunidad de Zacualpan, respecto a los acuerdos de la Asamblea General en que se destituyó a diversas autoridades del Ayuntamiento, se designó a otras personas en esos cargos y se determinó el cambio del sistema para su elección pasando del sistema de partidos políticos a votación por asamblea.

**4.2. Causa de pedir.** La parte actora considera que la sentencia impugnada vulnera el derecho de autodeterminación de la Comunidad de Zacualpan, pues no reconoció los acuerdos referidos tomados en la Asamblea General.

**4.3. Controversia.** La controversia del presente juicio consiste en determinar si la sentencia impugnada fue emitida conforme a derecho o si, como señala la parte actora, fue indebido que el

---

<sup>17</sup> Consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 5, número 10, 2012 (dos mil doce), páginas 18 y 19.

<sup>18</sup> Consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 6, número 13, 2013 (dos mil trece), páginas 25 y 26.



Tribunal Local no reconociera diversas determinaciones de la Asamblea General.

## **QUINTA. Estudio de fondo**

### **5.1. Síntesis de la sentencia impugnada**

Luego de analizar el contexto de la Comunidad de Zacualpan, el Tribunal Local precisó que, aunque la parte actora partía de un hecho que podría vulnerar su esfera jurídica, no demostraba una afectación concreta, pues en su demanda únicamente se desprendían pretensiones relacionadas con el reconocimiento de los acuerdos tomados por la Asamblea General, sin mencionar algún derecho que debiera ser reparado.

Así, determinó que la controversia en la instancia anterior consistía en la intención de la parte actora de que se reconocieran los acuerdos referidos para que:

- Se destituyera a diversas personas integrantes del Ayuntamiento, y
- Se reconociera como nuevas autoridades del Ayuntamiento a las personas electas en la Asamblea General.

En ese sentido, en la sentencia impugnada se analizaron dichas cuestiones a partir de responder a la pregunta “**¿es el municipio de Zacualpan de Amilpas un municipio indígena?**”.

El Tribunal Local comenzó por referir el contenido del Dictamen<sup>19</sup>, en que se refirió lo siguiente:

<b>Origen</b>	Los restos arqueológicos y las menciones en las fuentes históricas hablan de un pasado prehispánico en el que ambos pueblos llegan a ser parte de la Tlalnahua. Todavía no se ha aclarado totalmente la naturaleza de este grupo, se menciona a veces que eran catorce pueblos, a veces más, a veces menos. Eran
---------------	--

<sup>19</sup> Constancia agregada en la página 93 a 96 del cuaderno accesorio único de este juicio.

	<p>muy productivas estas comunidades por lo que mantenía fuertes relaciones económicas y de otra índole.</p> <p>Las dos comunidades tuvieron que enfrentar los despojos que algunos hacendados, rancheros y miembros de la iglesia hicieron de sus tierras y agua. Constantemente, entablaban juicios para defenderse y a veces ganaron. Esta es la historia de varios pueblos del hoy Oriente de Morelos, que produjo algunas alianzas y a veces conflictos, entre los pueblos que fueron de la Tlalnahua.</p>
<b>Forma de gobierno</b>	<p>En dicha comunidad la forma de gobierno comienza por las instancias municipales, ejidales y eclesiásticas. Reconocimiento de gobierno es preponderante para las autoridades municipales, mismas que preside el ayudante municipal, el secretario, tesorero, juez de paz y regidores incluyendo el síndico.</p>
<b>Elecciones de autoridades</b>	<p>Sobre la determinación de los puestos políticos a cargos públicos, se ha informado que, se siguen los lineamientos que marca el IMPEPAC, empleando el Convenio de Alternancia publicado mediante número de ejemplar 4048, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" en fecha tres de mayo del año dos mil.</p> <p>La forma de elección de los cargos públicos se rige exclusivamente a los parámetros legales que instruye el IMPEPAC.</p>
<b>Convenio de Alternancia entre Zacualpan de Amilpas cabecera y Tlacotepec, ambas comunidades del Municipio de Zacualpan de Amilpas, Morelos</b>	<p>En fecha tres de mayo del año dos mil, el H. Congreso del Estado de Morelos ratificó la sesión de cabildo extraordinaria de fecha doce de abril de ese mismo año, mediante número de ejemplar 4048, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", celebrada por los integrantes de Cabildo, con la finalidad de resolver las diferencias políticas existentes en el Municipio de Zacualpan de Amilpas, Morelos, en las cuales se establecieron las bases para la elección y funcionamiento de los integrantes del Ayuntamiento Municipal a partir del año dos mil, ratificando los siguientes acuerdos, mismos que acordaron ser respetados y respaldados por ambas poblaciones -Tlacotepec/Zacualpan- en el presente y en el futuro de la vida Política del Municipio, así como por Instituciones y personas ajenas a éste.</p>
<b>Asambleas municipales</b>	<p>Respecto a las asambleas municipales, normalmente son inexistentes en virtud de que las decisiones relevantes por lo general las toma directamente el Ayuntamiento conformado en turno, no hay una formalidad jurídica que permita evidenciar la existencia de alguna</p>



Asimismo, refirió que conforme al Catálogo de Pueblos y Comunidades Indígenas para el Estado Libre y Soberano de Morelos, en el Municipio existe una comunidad que se autodetermina como indígena llamada Tlacotepec.

Bajo estos términos, en la sentencia impugnada se explica la diferencia entre “comunidad indígena” y “municipio indígena”; refiriendo que el municipio indígena es un nivel de gobierno en que se expresa la autodeterminación y autonomía en el ámbito territorial de dicho municipio, siendo que las autoridades y la revocación de su mandato se realiza conforme a usos y costumbres o sistema normativo interno; mientras que la comunidad indígena tiene solo un componente de autoadscripción.

De esta manera, se razonó que, aunque las personas que integren un municipio sean indígenas, lo determinante para el procedimiento de integración de dicho municipio es la norma indígena, lo que genera -que en los municipios indígenas- puedan existir personas no indígenas electas mediante usos y costumbres o sistemas normativos internos y a las cuales también les son aplicables las normas de estos últimos.

Por tales motivos, estimó que aunque una parte de la población del Municipio se autoadscribe como indígena, el derecho de autodeterminación no es suficiente para aplicarse de manera general como pretende la parte actora, pues para ello, es necesario que se lleve a cabo un “procedimiento de materialización que tiene como fin preponderante integrar todos los procedimientos constitucionalmente establecidos con el fin de consolidar una forma de gobierno autodidacta que respete la vida interna de una comunidad indígena”.

Sobre esto, el Tribunal Local refirió que aunque existen comunidades indígenas al interior del Municipio y con independencia de que se hubiera solicitado su registro en el Catálogo Nacional de Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Instituto Nacional de Pueblos Indígenas, lo cierto es que al momento de la emisión de la sentencia impugnada no estaba reconocido formalmente como un municipio indígena, pues aún no se ha realizado el trámite para constituirse como tal.

Por tales razones, sostuvo que no era posible reconocer la validez de los acuerdos tomados en la Asamblea General, pues dicho órgano únicamente representa a la Comunidad de Zacualpan, pero no a todo el Municipio, pues incluso, la decisión fue tomada solo por una mínima parte de las personas que lo habitan.

En relación con la destitución de diversas personas que integran el Ayuntamiento, el Tribunal Local argumentó que, conforme a lo establecido en la Constitución General, la Constitución Local y la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, el Congreso Local es la única autoridad con potestad para realizar dicha remoción.

Asimismo, estableció que existe una prerrogativa constitucional para salvaguardar la integración y continuidad de los ayuntamientos, pues son producto de la elección popular directa de la comunidad municipal que les otorga un mandato por tiempo determinado.

Bajo estas consideraciones, concluyó que:

[...] resulta ajeno a derecho la intención del accionante al intentar activar mecanismos que no se encuentran regulados en ningún



cuerpo legal constitucional o reglamentario que guarde relación en ámbito local, estatal, nacional o internacional, respecto la revocación de mandato de los miembros del cabildo conformado actualmente en el Municipio de Zacualpan de Amilpas.

Lo anterior en virtud de que la Asamblea General por la que se suscita este conflicto de intereses, carece de legitimidad respecto las acciones intentadas.

Posterior a ello, en la sentencia impugnada se estableció que la verdadera intención de la parte actora era que se reconociera el derecho de autodeterminación de la comunidad indígena que habita en el Municipio.

Con relación a esto, explicó que cuando existen cuestiones que puedan tener algún impacto o guarden relación sobre los derechos de los pueblos indígenas, es necesario realizar una consulta a las personas que los integran, misma que debe ser previa, informada, culturalmente adecuada y de buena fe. Asimismo, expuso el marco normativo que regula el procedimiento legislativo para la creación de nuevos municipios y municipios indígenas en Morelos.

Finalmente, en la sentencia impugnada se determinaron los siguientes efectos:

**A.** No se reconoce el Acta de Asamblea General celebrada el veinticinco de agosto del año dos mil veintitrés, por el Consejo Municipal de Zacualpan de Amilpas, Morelos 2023-2027, respecto a la destitución del actual cabildo y la designación pretendida de uno nuevo, así como por cuanto al mecanismo para la creación del Municipio Indígena de Zacualpan de Amilpas.

**B.** Dese vista al Congreso del Estrado para que, en ejercicio de sus atribuciones, si así lo considera, dé el cauce legal que corresponda a la intención que se desprende del presente asunto respecto de la viabilidad de la creación del municipio indígena de Zacualpan de Amilpas, en términos de las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

## 5.2. Síntesis de agravios

- **Indebido estudio sobre la potestad de la Asamblea General para destituir a diversas autoridades del Ayuntamiento**

La parte actora alega que, aunque el Dictamen refiera que las asambleas comunitarias normalmente son inexistentes porque las decisiones relevantes se toman por el Ayuntamiento, ello no implica que -como comunidad indígena- no tengan reconocido el derecho de autodeterminación para reconocer a una asamblea como su máxima autoridad.

Sobre esto, controvierte la determinación del Tribunal Local pues considera que limita el derecho de autodeterminación de la Comunidad de Zacualpan respecto a la remoción y elección de sus autoridades que le corresponden en el Ayuntamiento, pues contrario a lo que se concluye en la sentencia impugnada, toda vez que la revocación de distintas autoridades del Ayuntamiento se realizó por la Asamblea General -máximo órgano de gobierno- no es necesario que el Congreso Local lleve a cabo algún procedimiento específico.

- **Creación de un municipio indígena**

Por otro lado, afirma que existe una incongruencia en la sentencia impugnada, ya que se malinterpretó su solicitud, pues en ningún momento se pidió la creación de un nuevo municipio indígena ni una separación territorial, pues el Municipio ya cuenta con un territorio definido en la Constitución Local.

Además, consideran que fue erróneo que se diera vista al Congreso Local relativa a la creación de un municipio indígena, ya que solo solicitaron el reconocimiento de la libre determinación de la Comunidad de Zacualpan.



**5.3. Metodología.** Los agravios serán analizados atendiendo a los bloques temáticos que se refieren en la síntesis anterior, lo que no genera un perjuicio a la parte actora pues lo trascendente es que se analicen todos sus planteamientos.

Lo anterior, en términos de la jurisprudencia de la Sala Superior 4/2000 de rubro **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**<sup>20</sup>.

#### **5.4. Identificación de la tipología de la controversia**

En términos de la jurisprudencia 18/2018 de la Sala Superior de rubro **COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBER DE IDENTIFICAR EL TIPO DE LA CONTROVERSIA PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL, A FIN DE MAXIMIZAR O PONDERAR LOS DERECHOS QUE CORRESPONDAN**<sup>21</sup>, cuando se estudie una controversia que involucre derechos de comunidades indígenas -como es el caso- es necesario definir la tipología del conflicto pues ello ayuda a identificar de mejor manera las controversias comunitarias a fin de analizar la interrelación entre los diversos derechos en juego.

De conformidad con dicha jurisprudencia, entre los tipos de conflicto debe ubicar si son de carácter intracomunitarias, extracomunitarias e intercomunitarias, pudiendo en su caso converger más de uno. Estos tipos de conflicto se identifican de la siguiente forma:

- 1) Controversia extracomunitaria.** Cuando los derechos de las comunidades se encuentran en relación de tensión o conflicto con normas de origen estatal o respecto de grupos de la sociedad que no pertenecen a la comunidad.

---

<sup>20</sup> Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, suplemento 4, año 2001 (dos mil uno), páginas 5 y 6.

<sup>21</sup> Consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 11, número 22, 2018 (dos mil dieciocho), páginas 16, 17 y 18.

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

**3) Controversia intercomunitaria.** Cuando los derechos colectivos de autonomía y autodeterminación de 2 (dos) o más comunidades se encuentran en situaciones de tensión o conflicto entre sí.

En el caso, se está ante un **conflicto extracomunitario**, pues la parte actora controvierte la falta de reconocimiento de diversos tomados por la Asamblea General, en ejercicio del derecho de autodeterminación de la Comunidad de Zacualpan, lo que atribuye -en un primer momento- al Ayuntamiento, al Congreso Local y a la Secretaría de Gobierno del Estado de Morelos.

## **5.5. Estudio de los agravios**

### **5.5.1. Indebido estudio sobre la potestad de la Asamblea General para destituir a diversas autoridades del Ayuntamiento**

La parte actora señala que la determinación del Tribunal Local limita e impide el ejercicio del derecho de autodeterminación de la Comunidad de Zacualpan, pues debido a que la revocación de distintas autoridades del Ayuntamiento fue realizada por su máximo órgano de gobierno, para tal efecto no es necesaria la intervención del Congreso Local.

Este agravio es **ineficaz**, pues si bien el Tribunal Local no realizó un estudio completo sobre la pretensión de la parte actora respecto a que se reconociera la potestad de la Asamblea General de destituir a ciertas autoridades del Ayuntamiento, tal cuestión no resulta suficiente para revocar la sentencia impugnada, como se explica a continuación.



En efecto, la conclusión a la que llegó el Tribunal Local respecto a que la Asamblea General no cuenta con atribuciones para destituir a distintas autoridades del Ayuntamiento es correcta.

A pesar de ello, dicha cuestión no solo debió ser analizada a partir del marco normativo de Morelos, sino que también se debió estudiar a partir de explicar a la parte actora por qué, a pesar de que conforme al Convenio de Alternancia ciertas posiciones al interior del Ayuntamiento deben ser ocupadas por personas originarias de la Comunidad de Zacualpan, el ejercicio de su derecho a la autodeterminación como comunidad indígena no les faculta para revocar su mandato.

A fin de sustentar lo anterior y tener más claridad, es necesario especificar las razones por las que la parte actora considera que la Comunidad de Zacualpan tiene el derecho -con base a su autodeterminación- de remover y elegir determinadas autoridades del Ayuntamiento.

Como se explica en el Dictamen, el Municipio está conformado -principalmente- por 2 (dos) comunidades, la comunidad de Tlacotepec y la Comunidad de Zacualpan (a la que pertenece la parte actora).

El Convenio de Alternancia, celebrado entre las comunidades de Zacualpan de Amilpas y Tlacotepec se creó “con la finalidad de resolver las diferencias políticas existentes en el Municipio [...] y funcionamiento de los integrantes del Ayuntamiento”.

En dicho convenio, ambas comunidades acordaron una alternancia en la ocupación de la presidencia municipal del Ayuntamiento por 3 (tres) años, de manera permanente e

indefinida y que la integración de dicho órgano sería de la siguiente forma:

[...]

b). - *El Cabildo Municipal quedará integrado a partir del año dos mil de la siguiente manera:*

-PRESIDENTE MUNICIPAL (1)

-SÍNDICO PROCURADOR (2)

- REGIDOR DE HACIENDA (1)

- REGIDOR DE OBRAS (2) –

-REGIDOR DE ECOLOGÍA Y EDUCACIÓN (1)

*Los números unos corresponderán al poblado que sustente el puesto de Presidente Municipal y los números dos a la otra comunidad de acuerdo al orden de alternancia marcado a partir de la votación interna entre ambas comunidades del veinticuatro de marzo del presente año, iniciando la comunidad de Tlacotepec en el período 2000-2003, por los resultados obtenidos en dicha votación.*

[...]

De esta manera, la actual integración del Ayuntamiento, atendiendo al Convenio de Alternancia, corresponde de la siguiente manera a cada comunidad:

<b>Presidencia Municipal (Zacualpan)</b>
Sindicatura procuradora (Tlacotepec)
<b>Regiduría de Hacienda (Zacualpan)</b>
Regiduría de Obras (Tlacotepec)
<b>Regiduría de Ecología y Educación (Zacualpan)</b>

Al respecto, en el orden del día del acta de la Asamblea General se estableció como 3<sup>er</sup> (tercero) y 4<sup>o</sup> (cuarto) punto lo siguiente:

3. Se aborda el tema sobre **nuestros representantes ante el Ayuntamiento** de Zacualpan de Amilpas, Morelos, en el cual siendo el caso, se analizara (sic) su permanencia o no en el cargo de presidente municipal, suplente y/o regidores, y de ser el caso el **nombramiento de nuevos representantes** (no candidatos en las elecciones pasadas).

4. De acuerdo a nuestra libre determinación como comunidad indígena, propuesta y discusión sobre el **cambio de elecciones de nuestros representantes comunitarios ante el Ayuntamiento** de Zacualpan de Amilpas Morelos.  
[El resaltado en negritas es propio]

Asimismo, conforme al acta de la Asamblea General, es posible advertir que se acordó la revocación de las personas titulares y suplentes de la presidencia municipal, la regiduría de Hacienda



y la regiduría de Ecología y Educación, las cuales corresponden a personas originarias de la Comunidad de Zacualpan.

Al respecto, en ese documento se señaló:

**En el tercer orden del día**, sobre el tema **de nuestro representantes ante el ayuntamiento** de Zacualpan, de Amilpa (*sic*), se propone se analice su permanencia en el cargo.

[...]

Por lo que se debe analizar su permanencia del presidente, de los regidores y de los suplentes de los mismos que **pertenecen a nuestra comunidad.**

[...]

**En el cuarto punto del orden del día** nuestra libre autodeterminación como comunidad indígena, propuestas y discusión sobre el cambio de **elecciones de nuestros representantes comunitarios ante el Ayuntamiento** de Zacualpan de Amilpas Morelos

En relación con lo anterior, en la demanda presentada en la instancia local, la parte actora señaló:

[...] Con fecha de veinticinco de agosto del presente año, se llevó a cabo una asamblea general [...] se tomó la decisión de **revocar a los miembros de la comunidad de Zacualpan de Amilpas dentro del Ayuntamiento** [...]

[...] al considerar que como municipio indígena, al alejarse de los lineamientos previstos por la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, ya que consideramos que **revocamos a los integrantes de la comunidad dentro del ayuntamiento** [...].

Por otra parte, en la demanda presentada ante esta sala, la parte actora refiere que:

Además, que se reconociera el derecho como asamblea general el revocar los nombramientos de Presidente Municipal, así como los regidores electos por parte de la comunidad indígena en el ayuntamiento de Zacualpan, Morelos.

[...]

Ahora bien, respecto a la decisión de **no tener por revocado el nombramiento de los funcionarios electos por parte de la comunidad indígena de Zacualpan de Amilpas**, Morelos, es equivocada, ya que de acuerdo al derecho de autodeterminación, la asamblea general es el órgano superior por parte de la comunidad, por lo que una vez este reconocimiento, no es necesario dar intervención al Congreso del Estado para aplicar la Ley Orgánica Municipal para llevar (*sic*) a cabo la remoción de los integrantes de cabildo electos por parte de la comunidad.

[Lo resaltado en negritas es propio]

De lo anterior se desprende que la pretensión de la parte actora consiste, fundamentalmente, en que se reconozca la facultad de la Asamblea General -como máximo órgano de gobierno interno de la Comunidad de Zacualpan- de remover a las personas integrantes del Ayuntamiento que, conforme al Convenio de Alternancia, deben ser originarias de tal comunidad.

Es decir, su intención no es que se le permita la remoción de cualquier autoridad del Ayuntamiento, sino únicamente de aquellas que pertenezcan a la Comunidad de Zacualpan, a partir de considerar que dichas personas son representaciones comunitarias en dicho órgano municipal.

Sin embargo, con independencia de que -conforme al Convenio de Alternancia- las personas titulares y suplentes de la presidencia municipal y las regidurías de Hacienda y de Educación y Ecología -en la actual administración- sean originarias de la Comunidad de Zacualpan, ello no implica que la Asamblea General tenga derecho a destituirles -en ejercicio de su derecho comunitario a la autodeterminación-, pues tales autoridades no fueron electas mediante los usos y costumbres o el sistema normativo interno de dicha comunidad. Se explica.

Respecto de la remoción o revocación de mandato la Sala Superior<sup>22</sup> ha reconocido que las comunidades indígenas, en el ejercicio de su autodeterminación, tienen el derecho de revocar el mandato de sus autoridades, incluidas las autoridades municipales indígenas, electas conforme a sus propias instituciones y sistemas normativos internos, incluidas las autoridades municipales indígenas.

---

<sup>22</sup> En las sentencias de los recursos SUP-REC-55/2018 y SUP-REC-906/2018, citados en la sentencia de los juicios SCM-JDC-2/2021 y acumulado.



Sobre ello, ha establecido que la revocación de mandato es una intervención en un grado mayor al derecho constitucional de autogobierno de las comunidades indígenas y que la aplicación de los parámetros y objetivos de la terminación anticipada de mandato al tener un grado de valoración a nivel constitucional, proviene de un ejercicio de los principios de autogobierno y del voto de la comunidad.

De esta manera, si bien, la revocación de mandato, en su diseño ordinario, es identificada como una facultad constitucional de los congresos de las entidades federativas para ejercerla y por medio de ella destituir a las personas que integran un ayuntamiento; también se ha reconocido en el ámbito jurisdiccional que esa alternativa democrática puede tener cabida en el contexto de las comunidades indígenas, de acuerdo a sus propias particularidades y conforme a los principios que regulen su autonomía normativa, de conformidad con el artículo 2° de la Constitución General, bajo los principios de autodeterminación y autogobierno.

Así, la revocación del mandato, en ese contexto intercultural, se traduce en un procedimiento en el cual, puede concebirse como un derecho propio de la autodeterminación de las personas que integran una comunidad indígena que están en posibilidad de promover, eventualmente, la destitución de las personas que eligieron como sus representantes antes de que concluyan su periodo, implementando procesos participativos en los que se les confirme o destituya al cargo que desempeñan.

Así, la Sala Superior estableció que en un sistema normativo puede existir un proceso para que legalmente se interrumpa el periodo en el cargo de personal municipal, el cual puede iniciarse cuando las personas titulares electas dejaron de gozar de su

aprobación y confianza, al ser una herramienta política en la que el electorado manifiesta su insatisfacción respecto de una o varias personas funcionarias públicas.

En ese sentido, la terminación anticipada de mandato, al ser una institución jurídica de las comunidades indígenas, debe analizarse en correlación con su derecho político electoral de autogobierno y autodeterminación, que tiene como fin el cambio anticipado y pacífico de autoridades.

Así, se considera que la terminación anticipada de mandato deriva de la comunión entre los derechos de autogobierno, autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas, y que consiste en el reconocimiento, desarrollo y protección de su derecho a elegir a sus propias autoridades o representantes mediante la utilización de sus normas consuetudinarias.

Así, el reconocimiento del derecho de los pueblos y comunidades indígenas de poder decidir sobre la terminación anticipada de las autoridades electas mediante sus propios sistemas normativos internos, deriva a partir de reconocer la existencia de un pluralismo jurídico en donde la legitimación para el ejercicio del poder público, en este tipo de autoridades, no solo deriva del marco jurídico del Estado mexicano sino también del derecho indígena propio de la comunidad o municipio.

De conformidad con lo anterior, si bien los pueblos y comunidades indígenas -con base a su autodeterminación- tienen la posibilidad de revocar el mandato a distintas autoridades municipales, sin necesidad de la intervención o participación de los congresos locales, ello solo es posible respecto de aquellas electas conforme a su sistema normativo interno.



Lo anterior encuentra su lógica y esencia en que resulta congruente que a partir de que dichas autoridades son nombradas conforme a un sistema normativo interno, ese mismo sistema que legitima el mandato popular que les es otorgado como autoridades, prevea procedimientos e instancias para revocarles dicho mandato.

De manera particular, la Sala Superior, en la sentencia emitida en el recurso de reconsideración SUP-REC-194/2022 sostuvo:

Naturalmente **si pueden nombrar a sus representantes a través de las vías, prácticas o tradiciones** que reconozca el pueblo indígena, **también pueden decidir sobre la terminación anticipada o revocación de mandato.**

Esta es una decisión fundamental para los pueblos y comunidades indígenas porque su gobierno se basa en un reconocimiento social, incluso puede ser hasta moral.

[El resaltado en negritas es propio]

En el caso, si bien conforme al Convenio de Alternancia, determinados cargos al interior del Ayuntamiento deben ser ocupados por personas originarias de una de las comunidades del Municipio, ello no genera un cambio en la naturaleza de dicha autoridad ni de los cargos que la integran, pues como se advierte del propio documento, su finalidad era resolver las diferencias políticas existentes entre las comunidades de Zacualpan y Tlacotepec, pues la convivencia de ambas comunidades indígenas dentro de un único municipio generaba ciertos conflictos entre sus habitantes que fue posible atemperar con la celebración de dicho acuerdo.

Al respecto, es importante señalar que, esta sala al resolver los juicios SCM-JDC-142/2019 y acumulados, SCM-JDC-194/2021 y SCM-JDC-2288/2021, concluyó que:

[...] el alcance que tiene el referido Convenio se limita a establecer que en la designación de las personas que van a contender para la elección de las y los integrantes del Ayuntamiento, **mediante el**

**sistema normativo delimitado por la Constitución federal en su artículo 115, así como en los diversos 110 y 112 de la Constitución Local**, deben de distribuirse en relación a cada pueblo [...]

[El resaltado en negritas es propio]

Así, conforme a los alcances interpretados por esta Sala Regional en los precedentes señalados, la creación del Convenio de Alternancia no modificó el sistema mediante el cual se eligen las autoridades del Ayuntamiento.

En efecto, el Convenio de Alternancia solo expresa la voluntad de ambas comunidades de establecer un sistema permanente e indefinido de alternancia, de modo que de los 5 (cinco) cargos del Ayuntamiento, en un proceso electoral, 3 (tres) personas provendrán de la Comunidad de Zacualpan, mientras las otras 2 (dos) de Tlacotepec, y para el siguiente proceso se alternarán, siendo 3 (tres) cargos para Tlacotepec y 2 (dos) para la otra comunidad y así sucesivamente.

Esto es, a pesar de que los cargos de elección popular que conforman el Ayuntamiento deben ser ocupados por personas de alguna de las 2 (dos) comunidades, según corresponda conforme al convenio señalado, ese hecho -por sí mismo- no implica un cambio de sistema electivo de partidos políticos a usos y costumbres o sistema normativo interno, pues incluso en el propio Convenio de Alternancia se refiere que los partidos políticos deberán cumplir la prelación que establece dicho acuerdo.

Lo que incluso, es reconocido en el Dictamen, en el que se establece:

Sobre la determinación de los puestos políticos a cargos públicos, se ha informado que, se siguen los lineamientos que marca el IMPEPAC, empleando el Convenio de Alternancia publicado mediante número de ejemplar 4048, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" en fecha tres de mayo del año dos mil.



**La forma de elección de los cargos públicos se rige exclusivamente a los parámetros legales que instruye el IMPEPAC.**

[Lo resaltado en negritas es propio]

Asimismo, no es posible desprender que, más allá de la distribución y sucesión periódica entre las comunidades del Municipio respecto a la ocupación de los cargos de elección popular del Ayuntamiento, se establezca que dichas autoridades únicamente representarían a la comunidad a la que pertenecen o que solo serían votadas por la comunidad según corresponda conforme al Convenio.

Así, las autoridades del Ayuntamiento que la Asamblea General pretendió destituir no fueron electas mediante usos y costumbres o sistema normativo propios de la Comunidad de Zacualpan, ni se les eligió únicamente por sus habitantes sino por la población completa del Municipio.

Por ello, su legitimación como autoridades municipales no emana del mandato otorgado por alguna instancia comunitaria, sino que deriva de las instituciones y procedimientos delimitados por el sistema normativo establecido en los artículos 115 de la Constitución General, así como 110 y 112 de la Constitución Local.

De esta manera, atendiendo a los alcances que la Sala Superior ha delimitado respecto a la potestad con la que cuentan las comunidades indígenas para revocar el mandato de sus autoridades electas mediante sistemas normativos internos, no es posible reconocer a la Asamblea General tal facultad, pues la elección de las autoridades cuyo mandato pretende revocar no fue producto de un proceso autogestionado a través de reglas de

un sistema normativo interno existente en la Comunidad de Zacualpan.

Así, debido a que las autoridades que la Asamblea General cuyo mandato pretendió revocarse fueron electas conforme al sistema establecido en los artículos 115 de la Constitución General, así como 110 y 112 de la Constitución Local, en una elección en que tuvieron derecho a votar todas las personas electoras que habitan en el Municipio -y no solo la ciudadanía de la Comunidad de Zacualpan- como correctamente lo señaló el Tribunal Local, la única autoridad competente para determinar su destitución - conforme a dichos ordenamientos- es el Congreso Local.

Por otro lado, en lo relativo a la elección de nuevas autoridades en dichos cargos por parte de la Asamblea General, aunque es posible visualizar una clara intención -a través de la implementación de Convenio de Alternancia- para garantizar un nivel de participación equilibrada de ambas comunidades en la función administrativa del Municipio, ello no implica que dicho cargo le pertenezca exclusivamente a la comunidad, pues -como se explicó anteriormente- no se trata de autoridades comunitarias sino municipales.

Si bien existe un acuerdo para que determinados espacios dentro del referido órgano sean ocupados por personas originarias de las 2 (dos) comunidades, conforme al modelo jurídico y político actual que rige la naturaleza del Ayuntamiento, dichas personas no son electas únicamente al interior de la comunidad correspondiente, sino que se eligen mediante la votación libre y auténtica de todas las personas ciudadanas del Municipio.

Así, la naturaleza de los cargos que conforman el Ayuntamiento, con independencia de que -conforme al Convenio de Alternancia-



las personas que los ocupen deben ser originarias de determinada comunidad, no son autoridades comunitarias, sino de autoridades electas popularmente para cargos establecidos constitucionalmente que ostentan la representación política de todo el Municipio y gobiernan a la totalidad de sus habitantes.

De esta manera, es que atendiendo al sistema normativo que actualmente regula la figura del Municipio, no es posible reconocer la posibilidad de que ciertas autoridades del Ayuntamiento sean electas únicamente por la Comunidad mediante sus usos y costumbres o sistema normativo interno pues ello excedería un ejercicio legítimo de su derecho a la autodeterminación como comunidad indígena.

En efecto, el ejercicio de ese derecho no es absoluto, sino que tiene límites establecidos en el propio artículo 2° de la Constitución General, como la unidad nacional o el respeto a los derechos humanos.

Específicamente, el artículo 2°, apartado A, fracción III, de la Constitución General, dispone que en ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de las personas ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

Bajo tales consideraciones, permitir que la Comunidad de Zacualpan sea la única que elija los cargos del Ayuntamiento o disponga respecto de los mismos y tome decisiones en relación con algunas de las personas que lo integran -aunque sea solo respecto de quienes conforme al Convenio de Alternancia, deban ser ocupados por personas originarias de esa comunidad-, conllevaría a anular el derecho del resto de las personas ciudadanas del Municipio de votar por algunas de sus

autoridades municipales, las cuales -como se explicó- ostentan la representación política de todo el Municipio y no solo de la comunidad a la que pertenecen.

Por lo expuesto, aunque la respuesta del Tribunal Local se haya basado únicamente en las normas del derecho legislado aplicable en Morelos, incluso estudiando la controversia con perspectiva intercultural, confrontando así dichas normas con los derechos comunitarios de la Comunidad de Zacualpan, la conclusión a que se llega es la misma.

#### **5.5.2. Creación de un municipio indígena**

Por otro lado, la parte actora combate que existe una incongruencia en la sentencia impugnada, ya que se malinterpretó su solicitud, pues en ningún momento pidió la creación de un nuevo municipio indígena ni una separación territorial, pues el Municipio ya cuenta con un territorio definido en la Constitución Local.

Además, considera que fue erróneo que se diera vista al Congreso Local relativo a llevar a cabo el procedimiento para la creación de un municipio indígena, ya que solo solicitaron el reconocimiento de la libre determinación de la Comunidad de Zacualpan.

Dichos agravios son **fundados**. Se explica.

En un primero momento, el Tribunal Local sostuvo que aunque una parte del Municipio se autoadscribe como indígena, el derecho de autodeterminación no es suficiente para aplicarse de manera general en la totalidad del Municipio como pretende la parte actora, pues para ello, es necesario que se lleve a cabo un “procedimiento de materialización que tiene como fin



preponderante integrar todos los procedimientos constitucionalmente establecidos con el fin de consolidar una forma de gobierno autodidacta que respete la vida interna de una comunidad indígena”.

Por otra parte, señaló que, partiendo de la verdadera intención de la parte actora, relativa a que sea reconocida la autodeterminación como pueblo indígena, era obligación de dicho órgano jurisdiccional hacer de su conocimiento la forma de actuar que corresponda a sus intereses.

Sobre ello, señaló que, aunque el Municipio no estaba considerado como un municipio indígena, existe una obligación de las autoridades estatales y locales de emplear una consulta indígena relativa al proceso de creación de nuevos municipios indígenas, partiendo de las bases establecidas en la Constitución Local, así como en la ley y el Reglamento del Congreso Local.

Asimismo, expuso el marco jurídico aplicable para la creación de nuevos municipios indígenas, y señaló las reglas que regulan la creación de nuevos municipios dentro de los límites territoriales de otros.

Finalmente, en los efectos de la sentencia impugnada el Tribunal Local vinculó al Congreso Local para que:

[...] dé el cauce legal que corresponda a la intención que se desprende del presente asunto respecto de la viabilidad de la creación del municipio indígena de Zacualpan de Amilpas, en términos de las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

Sobre esta parte de la sentencia, es importante señalar que, aunque el Tribunal Local partió de establecer que la pretensión de la parte actora era el reconocimiento de la autodeterminación

de la Comunidad de Zacualpan, carece de motivación alguna la vinculación que realizó al Congreso Local.

En el caso, el Tribunal Local no justificó las razones por las que consideró que la demanda que resolvía implicaba la pretensión de la parte actora de que se creara un municipio indígena, sino que únicamente se limitó a reproducir el marco jurídico que regula la creación de nuevos municipios y de municipios indígenas, para finalmente ordenar la vista controvertida, sin motivar tal cuestión.

En efecto, de conformidad con lo previsto en el artículo 16 de la Constitución General, todos los actos de autoridad, entre otros requisitos, deben **estar debidamente fundados y motivados**.

Para efecto de lo anterior, la fundamentación implica que la autoridad señalada como responsable está obligada a citar todos y cada uno de los preceptos aplicables al caso concreto, mientras que la motivación consiste en la expresión de los razonamientos lógico-jurídicos específicos o causas inmediatas que llevaron a dicha autoridad a tomar una determinada decisión, destacando también que esta conlleva la existencia de adecuación y congruencia de los motivos de inconformidad con las normas jurídicas aplicables, tal como se establece en la jurisprudencia sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro **FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN**<sup>23</sup>.

De esta forma, el Tribunal Local incumplió su deber de motivar su determinación, pues no argumentó por qué, a partir del marco jurídico expuesto, debía vincular al Congreso para atender lo que hubiera podido identificar como la pretensión de la parte actora.

---

<sup>23</sup> Consultable en: Semanario Judicial de la Federación. Volumen 97-102, tercera parte, página 143.



Ahora bien, ante esta sala, la parte actora expresamente se inconforma de esa vista al sostener que fue:

[...] **un grave error del Tribunal electoral, ya que lo que le solicitamos es el reconcomiendo a nuestra libre autodeterminación y autogobierno**, ya que Zacualpan de Amilpas, cuenta ya con un territorio reconocido desde nuestra constitución local [...]

[El resaltado en negritas es propio]

Sobre esto, es importante destacar que como se razonó en el apartado anterior, la pretensión de la parte actora desde la instancia local -fundamentalmente- es que se reconociera la facultad de la Asamblea General -como máximo órgano de gobierno interno de la Comunidad de Zacualpan- de remover a las personas integrantes del Ayuntamiento que, conforme al Convenio de Alternancia, deben ser originarias de tal comunidad.

Apuntado lo anterior, además de que no existe alguna motivación al respecto, la vinculación determinada en la sentencia impugnada al Congreso Local sí resulta incongruente con la intención de la parte actora de que se reconozca su derecho de autodeterminación de la Comunidad de Zacualpan.

En efecto, la parte actora únicamente solicitó el reconocimiento de la autodeterminación de la Comunidad de Zacualpan para los efectos específicos de que se le permitiera nombrar y remover los cargos del Ayuntamiento que -conforme al Convenio de Alternancia- deban ser ocupados por personas de esa comunidad, al considerar que se trata de autoridades comunitarias que les representan ante dicho órgano municipal.

Sin embargo, del expediente no es posible advertir que en algún momento pretendiera la creación de un municipio indígena en Zacualpan de Amilpas, cuestión que incluso controvierte ante

esta sala señalado expresamente que ello resulta incongruente y constituye “un grave error”.

Bajo estas consideraciones, es posible sostener que la cuestión central de la controversia era determinar si la remoción de las autoridades del Ayuntamiento y la elección de nuevas personas realizada por la Asamblea General se encontraba o no dentro de los límites del derecho de autodeterminación de la Comunidad de Zacualpan de Amilpas y, a partir de esto, determinar si se trataba o no de una cuestión amparada válidamente por el ejercicio de ese derecho comunitario.

Por tales motivos, la vinculación al Congreso Local es incongruente al exceder la materia de la controversia planteada en esa instancia que más bien estaba centrada en la definición de los alcances del derecho de autodeterminación de la Comunidad de Zacualpan, respecto de la validez de los acuerdos tomados por la Asamblea General y no tanto en que la intención de la parte actora consistiera en generar un cambio de sistema político en el Municipio.

Es criterio de la Sala Superior<sup>24</sup> que si bien en las controversias promovidas por personas integrantes de comunidades o pueblos indígenas o equiparables, en que se haga valer una vulneración, entre otros, a su autonomía política es necesario que se supla la deficiencia de los agravios, incluso, su ausencia total, ello está limitado por los principios de **congruencia y contradicción**, inherentes a todo proceso jurisdiccional.

---

<sup>24</sup> Contenido en la jurisprudencia 13/2008 de la Sala Superior de rubro **COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES**; consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 2, número 3, 2009 (dos mil nueve), páginas 17 y 18.



Así, para que una resolución sea congruente (i) debe coincidir lo resuelto con la controversia señalada en la demanda y en el acto impugnado, sin omitir o introducir aspectos ajenos a la controversia (congruencia interna), y (ii) no se contengan consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos (congruencia externa)<sup>25</sup>.

En ese sentido, la vinculación que hizo el Tribunal Local al Congreso Local vulnera el principio de congruencia ya que no es posible advertir que la controversia planteada girara en torno al cambio de sistema político del Municipio, sino únicamente en los alcances que podrían reconocer a la autodeterminación de la Comunidad con relación a la validez o no de los acuerdos de la Asamblea General.

Por ello y dada la trascendencia que tendría la creación de un municipio indígena no solo en la Comunidad de Zacualpan, sino en la de Tlacotepec y en el resto de habitantes del Municipio, así como en la interrelación entre dichas personas, incluso la mera revisión de su viabilidad que debería realizar el Congreso Local -derivado de lo resuelto por el Tribunal Local-, debería estar sustentada en una petición expresa que cumpliera ciertos requisitos mínimos, lo que no sucedió en el caso.

Esto es, debido a que la creación de un municipio indígena conlleva un cambio sustancial en su vida política y dinámica social, el haber vinculado al Congreso Local que analizara la viabilidad de esa modificación, implicaría que -en todo caso- ese procedimiento se llevara a cabo únicamente a partir de las consideraciones del Tribunal Local y no derivado de una

---

<sup>25</sup> Lo que tiene sustento en la jurisprudencia 28/2009 de la Sala Superior de rubro **CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA**, consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 3, número 5, 2010 (dos mil diez), páginas 23 y 24.

manifestación de la voluntad de la población del Municipio relativa a que ese fuera su intención, ya que -como se explicó- la parte actora explica claramente ante esta sala que no pretendía que se cambiara el sistema político.

De ahí lo **fundado** del agravio de la parte actora.

En consecuencia, lo procedente es **revocar parcialmente** la sentencia impugnada, para los efectos que se detallan a continuación.

**SEXTA. Efectos.** Al haber resultado **fundado** el agravio de la parte actora relativo a la incongruencia de la vista ordenada al Congreso Local, se debe **revocar parcialmente** la sentencia impugnada, para lo siguiente:

- **Revocar** el estudio del Tribunal Local relativo a que la pretensión de la parte actora debe atenderse a través de la creación de un municipio indígena en Zacualpan de Amilpas, Morelos;
- **Dejar sin efectos** la vinculación al Congreso Local, así como todos los actos que dicha autoridad legislativa hubiera realizado en consecuencia y,
- **Quedan firmes** el resto de las consideraciones sustentadas en la sentencia impugnada.

Por lo expuesto y fundado esta Sala Regional,

## **RESUELVE**

**ÚNICO.** **Revocar parcialmente** la sentencia impugnada en los términos precisados en esta sentencia.



**TRIBUNAL ELECTORAL**  
del Poder Judicial de la Federación  
**SALA REGIONAL**  
**CIUDAD DE MÉXICO**

**SCM-JDC-704/2024**

**Notificar por correo electrónico** a la parte actora y al Tribunal Local; **por oficio** al Congreso Local y **por estrados** a las demás personas interesadas.

Devolver las constancias que correspondan y, en su oportunidad, archivar este asunto como definitivamente concluido.

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

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firma electrónica certificada, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con el acuerdo general 3/2020 de la Sala Superior que 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.