



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

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

**EXPEDIENTES:** SCM-JDC-846/2021  
Y SCM-JDC-847/2021 ACUMULADO

**ACTORAS:** GERALDINA ROCÍO  
FRANZONI GONZÁLEZ Y ZARAY  
MONTROYA MANZANO

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
CONSEJO MUNICIPAL  
ELECTORAL DE CUERNAVACA,  
MORELOS, DEL INSTITUTO  
MORELENSE DE PROCESOS  
ELECTORALES Y  
PARTICIPACIÓN CIUDADANA

**MAGISTRADO:** JOSÉ LUIS  
CEBALLOS DAZA

**SECRETARIADO:** RENÉ SARABIA  
TRÁNSITO Y OMAR ENRIQUE  
ALBERTO HINOJOSA OCHOA

Ciudad de México, a catorce de mayo de dos mil veintiuno<sup>1</sup>.

La Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Cuarta Circunscripción, en sesión pública de esta fecha, **revoca parcialmente** el acuerdo IMPEPAC/CME-CUERNAVACA/010/2021- en lo que fue materia de impugnación-, dictado por el Consejo Municipal Electoral de Cuernavaca, Morelos, del Instituto Morelense de Procesos electorales y Participación Ciudadana, con base en lo siguiente.

### Contenido

|  |   |
|--|---|
| GLOSARIO .....                           | 2 |
| ANTECEDENTES.....                        | 3 |
| RAZONES Y FUNDAMENTOS .....              | 6 |
| PRIMERO. Jurisdicción y Competencia..... | 6 |

---

<sup>1</sup> Todas las fechas se entenderán referidas a este año, salvo precisión de otro.

## SCM-JDC-846/2021 Y ACUMULADO

|   |    |
|---|----|
| SEGUNDO. Perspectiva intercultural. ....                                  | 6  |
| TERCERO. Acumulación.....   | 8  |
| QUINTO. Precisión del acto impugnado y autoridad responsable.....         | 12 |
| SEXTO. Requisitos de procedencia.....                                     | 13 |
| SÉPTIMO. Estudio de fondo. ....   | 14 |
| A. Contexto de las impugnaciones.....                                     | 14 |
| B. Síntesis de agravios.....  | 20 |
| C. Cuestión Previa y metodología .....                                    | 23 |
| D. Respuesta a los agravios.....  | 24 |
| Requisitos excesivos y acreditación de la autoadscripción calificada..... | 24 |
| Violación de su garantía de audiencia. ....                               | 33 |
| Discriminación por su condición de mujeres. ....                          | 38 |
| RESUELVE:.....  | 40 |

## GLOSARIO

|   |  |
|---|--|
| <b>Actoras, promoventes o enjuiciantes</b>        | Geraldina Rocío Franzoni González y Zaray Montoya Manzano  |
| <b>Acto impugnado o acuerdo controvertido</b>     | Acuerdo IMPEPAC/CME-CUERNAVACA/010/2021, por el que el Consejo Municipal Electoral de Cuernavaca, Morelos, del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, resolvió lo relativo a la solicitud de registro presentada por el Partido Verde Ecologista de México, para postular candidaturas a presidencia municipal y sindicatura, así como lista de regidurías propietarias y suplentes e integrantes de la planilla del Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, para contender en el proceso electoral ordinario 2020-2021, en esa entidad federativa. |
| <b>Autoridad responsable o Consejo Municipal.</b> | Consejo Municipal Electoral de Cuernavaca, Morelos, del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana  |
| <b>Código local</b>                               | Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos.  |
| <b>Consejo Estatal</b>                            | Consejo Estatal Electoral del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana  |
| <b>Constitución</b>                               | Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos  |
| <b>INE</b>  | Instituto Nacional Electoral   |



|                                |   |
|--------------------------------|---|
| <b>Instituto local</b>         | o Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana   |
| <b>IMPEPAC</b>                 |   |
| <b>Juicio de la Ciudadanía</b> | Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (y la ciudadana)   |
| <b>Ley de Medios</b>           | Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral   |
| <b>Lineamientos</b>            | Lineamientos para el registro y asignación de candidaturas indígenas que participarán en el proceso electoral 2020-2021, en el que se elegirán diputaciones locales al congreso del Estado e integrantes de los Ayuntamientos, en cumplimiento a la sentencia SCM-JDC-88/2021, y sus acumulados, dictada por la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, emitidos por el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana. |
| <b>PVEM</b>                    | Partido Verde Ecologista de México  |
| <b>Sala Regional</b>           | Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal Electoral, con sede en la Ciudad de México   |
| <b>Sala Superior</b>           | Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación  |
| <b>Tribunal Electoral</b>      | Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación  |

## ANTECEDENTES

### 1. Contexto de la controversia.

**I. Proceso electoral.** El siete de septiembre de dos mil veinte, con la sesión del Consejo Estatal, dio inicio el proceso electoral 2020-2021 en el Estado de Morelos, para la renovación de las diputaciones locales e integrantes de los Ayuntamientos.

**II. Acciones afirmativas en favor de las personas indígenas.** En sesión extraordinaria iniciada el veintiocho de agosto de dos mil veinte, el Consejo Estatal aprobó, entre otros, los acuerdos siguientes:

**a. IMPEPAC/CEE/117/2020,** por el que se aprobaron acciones afirmativas y criterios a implementar para garantizar la participación de la ciudadanía indígena en las candidaturas de Ayuntamientos y

diputaciones locales en el proceso electoral local 2020-2021, en cumplimiento a la sentencia SCM-JDC-88/2021 y acumulados, dictada por la Sala Regional.

**b. IMPEPAC/CEE/118/2020**, por el que aprobaron los lineamientos.

**III. Modificación de lineamientos.** El dieciséis de noviembre de dos mil veinte, el Consejo Estatal emitió el acuerdo IMPEPAC/CEE/264/2020, por el que, derivado de la resolución dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las acciones de inconstitucionalidad 139/2020 y acumuladas, aprobó la adecuación de los artículos 16, 17 y 27 de los lineamientos.

**IV. Solicitud de registro de candidaturas.** Durante el periodo por el que los partidos políticos presentarían solicitudes de registro de candidaturas<sup>2</sup>, el PVEM envió al IMPEPAC la solicitud de registro en línea, respecto de la planilla para integrar el Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos.

**V. Requerimiento.** El cuatro de abril, el Consejero Presidente del Consejo Municipal emitió el oficio IMPEPAC CME-CUERNAVACA/079/2021, mediante el cual, **requirió solamente al PVEM** para que, en un plazo de cuarenta y ocho horas, subsanara las inconsistencias observadas para el cumplimiento de las acciones afirmativas de paridad, candidaturas indígenas y personas en situación de vulnerabilidad, en algunos de sus registros de candidaturas.

**V. Acto impugnado.** El ocho de abril, la autoridad responsable dictó el acuerdo controvertido, por el que, entre otras cuestiones, determinó **no aprobar las candidaturas a los cargos de regiduría número**

---

<sup>2</sup> Del ocho al diecinueve de marzo.



**dos (propietario y suplente), cinco (suplente) y once (propietario y suplente), postuladas por el PVEM.**

## **2. Juicios de la ciudadanía.**

**I. Demandas.** Inconformes con el acuerdo dictado por el Consejo Municipal, el diecisiete de abril, las promoventes presentaron directamente ante la Oficialía de Partes de la Sala Regional demandas de Juicios de la ciudadanía.

**II. Turnos y requerimientos.** En la misma fecha, el Presidente de esta Sala Regional ordenó integrar los expedientes **SCM-JDC-846/20201** y **SCM-JDC-847/2021**, requerir al Consejo Municipal el trámite previsto en los artículos 17 y 18 de la Ley de Medios, y turnarlos a la ponencia a cargo del **Magistrado José Luis Ceballos Daza**.

**III. Radicaciones.** El diecinueve de abril, el Magistrado instructor acordó radicar los expedientes.

**IV. Informes circunstanciados.** El veintitrés de abril, el Presidente del Consejo Municipal, en cumplimiento al requerimiento efectuado por el Magistrado Presidente, remitió, primero por correo electrónico y después en físico, ante la Oficialía de Partes, entre otras cuestiones, los informes circunstanciados y demás constancias relativas a los Juicios de la ciudadanía indicados al rubro.

**V. Admisión y cierre.** En su oportunidad, el Magistrado instructor admitió las demandas, y al no existir diligencias pendientes por realizar, se declaró cerrada la instrucción.

## RAZONES Y FUNDAMENTOS

### **PRIMERO. Jurisdicción y Competencia.**

Esta Sala Regional es **competente** para conocer y resolver los presentes medios de impugnación, al tratarse de juicios promovidos en salto de instancia por ciudadanas aspirantes a cargos municipales en el Estado de Morelos, quienes controvierten el acuerdo por el que se determinó no aprobar las candidaturas que postuló el PVEM; supuesto que es competencia de esta Sala Regional y entidad federativa sobre la cual ejerce jurisdicción y tiene competencia.

Lo anterior con fundamento en:

**Constitución.** Artículos 41, párrafo tercero, Base VI y 99 párrafo cuarto, fracción X.

**Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación:** Artículos 184, 185, 186 fracción III incisos a) y c), 192 párrafo primero y 195 fracción XIV.

**Ley de Medios:** Artículos 79, párrafo 1, 80, párrafo 1, inciso f) y 83, párrafo 1, inciso b).

**Acuerdo INE/CG329/2017.** Aprobado por el Consejo General del INE para establecer el ámbito territorial de las circunscripciones plurinominales electorales federales y su ciudad cabecera<sup>3</sup>.

### **SEGUNDO. Perspectiva intercultural.**

Tanto la Sala Superior como la línea jurisprudencial que ha seguido esta Sala Regional, han adoptado una interpretación en la que, de

---

<sup>3</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de septiembre del año dos mil diecisiete.



conformidad con lo dispuesto en el artículo 2° de la Constitución, y lo dispuesto en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, quienes imparten justicia deben identificar claramente el tipo de controversias que se someten a su conocimiento a fin de analizar, ponderar y resolver adecuadamente, y con perspectiva intercultural.

Exigencia que se establece también en términos de la jurisprudencia **18/2018** de rubro: **“COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBER DE IDENTIFICAR EL TIPO DE LA CONTROVERSIA PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL, A FIN DE MAXIMIZAR O PONDERAR LOS DERECHOS QUE CORRESPONDAN”**<sup>4</sup>.

En el caso concreto, se tiene que las actoras se ostentan con la calidad de indígenas, y acuden a esta Sala Regional para combatir el acuerdo emitido por el Consejo Municipal, por el que se les negó el derecho a ser registradas como candidatas a las regidurías del Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, toda vez que el PVEM, instituto político que las postuló, no cumplió con los requisitos relativos a demostrar la **autoadscripción calificada indígena**, lo que consideran vulnera su derecho político electoral a ser votadas.

En ese tenor, es posible afirmar que el conflicto que se analiza deviene de una controversia relacionada con la calidad de indígena de las actoras, su oportunidad para defenderse en el procedimiento seguido por la autoridad electoral administrativa municipal, por tanto, el tema jurídico central versa sobre una determinación que fue emitida por la autoridad responsable y con base en la cual, se ha impuesto a

---

<sup>4</sup> Consultable en Compilación 1997-2018, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Jurisprudencia, volumen 1, páginas 268-269.

las promoventes una consecuencia jurídica que, en su concepto, es violatoria de su derecho a ser votadas.

En ese sentido, para resolver este caso, esta Sala Regional llevará a cabo una suplencia de agravios en términos de la jurisprudencia **13/2008** de la Sala Superior con el rubro: “**COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES**”<sup>5</sup>.

Lo anterior, conforme a las disposiciones de la Constitución, de los tratados internacionales, la jurisprudencia aplicable, la Guía de actuación para juzgadores [y juzgadoras] en materia de Derecho Electoral Indígena, emitido por este Tribunal Electoral, y el Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Así, en el caso concreto las actoras tienen como pretensión que se revoque la resolución impugnada con el objeto de que se respeten las formalidades del procedimiento de su registro y logren ser candidatas en la **segunda posición** de las planillas a Regidurías del Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos.

En ese sentido, la controversia en este asunto será revisar si la decisión de la autoridad responsable de negar el registro a las promoventes se ajustó o no a derecho.

### **TERCERO. Acumulación.**

Del análisis de las demandas, se advierte que existe identidad en la autoridad responsable y en la determinación que se impugna, por lo

---

<sup>5</sup> Consultable en Compilación 1997-2018, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Jurisprudencia, volumen 1, página 295.



que guardan conexidad. En estas condiciones, con el propósito de evitar la posibilidad de dictar sentencias contradictorias, procede **acumular** el expediente **SCM-JDC-847/2021** al diverso **SCM-JDC-846/2021**, por ser este último el que se recibió y registró en primer término en esta Sala Regional, agregándose copia certificada de los puntos resolutivos de esta sentencia a los autos del asunto acumulado.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 31 de la Ley de Medios, así como 79 y 80, párrafo tercero del Reglamento Interno del Tribunal Electoral.

**CUARTO. Solicitud de análisis de los asuntos en salto de instancia (*per saltum*).**

En los escritos de demanda, las actoras manifiestan que acuden a esta Sala Regional en acción *per saltum* (saltando la instancia previa).

Al respecto, se advierte que las actoras no señalan argumentos para justificar la procedencia de sus medios de impugnación mediante el salto de instancia, sino que solamente se limitan a referir que presentan sus medios de impugnación mediante la figura del *per saltum*,

Sin embargo, por las razones que a continuación se enunciarán, esta Sala Regional considera que el asunto debe ser conocido, efectivamente, mediante *salto de instancia*.

Ha sido criterio reiterado de este Tribunal Electoral que el estudio *per saltum* (saltando la instancia previa) se justifica, entre otras causas, por el riesgo de que el transcurso del tiempo impida la plena restitución del derecho político-electoral presuntamente vulnerado.

Así, quien promueve un medio de impugnación en materia electoral puede quedar liberado o liberada de agotar los medios de defensa previos a esta instancia, cuando el agotamiento de estos represente una amenaza seria para los derechos sustanciales que son objeto del litigio.

En ese sentido, ello se justifica en aquellos supuestos en los que el trámite ante la instancia previa pueda implicar un retraso considerable o incluso la extinción de los derechos que son objeto de las pretensiones de las personas.

Este criterio está plasmado en la jurisprudencia 9/2001<sup>6</sup>, de rubro: **“DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA. SI EL AGOTAMIENTO DE LOS MEDIOS IMPUGNATIVOS ORDINARIOS IMPLICAN LA MERMA O EXTINCIÓN DE LA PRETENSIÓN DEL ACTOR, DEBE TENERSE POR CUMPLIDO EL REQUISITO”**.

En el caso, es procedente el salto de instancia, puesto que ha iniciado el proceso electoral en el estado de Morelos y, de conformidad con los artículos 177 y 185 del Código local<sup>7</sup>, y el calendario electoral correspondiente al proceso electoral local ordinario 2020-2021<sup>8</sup>, el plazo para que el Consejo Estatal resuelva las solicitudes de registro de candidaturas presentadas por los partidos políticos feneció el tres

---

<sup>6</sup> Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral, Suplemento 5, Año 2002, páginas 13 y 14.

<sup>7</sup> **Artículo 177.**

(...)

El plazo para solicitar el registro de candidatos a los cargos de Diputados y ayuntamientos, se hará ante el consejo correspondiente del 8 al 15 de marzo del año de la elección.

**Artículo 185.**

(...)

**IV.** Dentro de los quince días siguientes al vencimiento del plazo de registro, los Consejos Estatal, Distritales y Municipales celebrarán sesión cuyo único objeto será aprobar el registro de las candidaturas que reúnan los requisitos establecidos en la Constitución y en este Código.

<sup>8</sup> Modificado mediante acuerdos **IMPEPAC/CEE/064/2021** e **IMPEPAC/CEE/146/2021**.



de abril; asimismo, las campañas electorales para los cargos de Ayuntamientos en Morelos iniciaron el diecinueve de abril.

Adicionalmente, es de precisar que la pretensión de las actoras radica en que participen como candidatas propietaria y suplentes a los cargos de la **segunda regiduría de Cuernavaca, Morelos**; razón por la cual, se justifica la posibilidad de conocer los asuntos sin que se hayan agotado las instancias previa ante el órgano administrativo del IMPEPAC y el Tribunal Electoral del Estado de Morelos, dado que de hacerlo se corre el riesgo de que siga avanzando la campaña electoral sin un esclarecimiento definitivo sobre la procedencia de los registros de las promoventes, pudiendo sufrir de ese modo, una merma del derecho que pretende se tutele por esta instancia federal.

Por otra parte, de conformidad con la jurisprudencia 9/2007<sup>9</sup> de rubro: **“PER SALTUM. EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO DEBE PROMOVERSE DENTRO DEL PLAZO PARA LA INTERPOSICIÓN DEL MEDIO DE DEFENSA INTRAPARTIDARIO U ORDINARIO LEGAL”**, para la procedencia de los juicios en salto de la instancia, es necesario que la parte actora haya presentado la demanda dentro del plazo establecido para la interposición del recurso respectivo conforme al medio de defensa ordinario.

En ese sentido, en cuanto a la oportunidad de la presentación de las demandas, está satisfecho dicho requisito; toda vez que fue

---

<sup>9</sup> Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 1, Número 1, 2008, páginas 27 a 29.

presentada dentro del plazo de **cuatro días** previsto en el artículo 328 del Código local<sup>10</sup>, conforme a lo siguiente.

En el caso, el acto controvertido se encuentra vinculado con el proceso electoral 2020-2021 que se lleva a cabo en el Estado de Morelos; por tanto, para el cómputo de los plazos relativos a la presentación del medio de impugnación deben contemplarse todos los días como hábiles.

Ahora bien, de las manifestaciones de las actoras plasmadas en sus demandas se desprende que el acto controvertido les fue notificado de manera personal el trece de abril; lo anterior, sin que la autoridad responsable hubiera manifestado alguna cuestión diversa en su informe, o hubiera señalado que dicha notificación sucedió en fecha diversa.

Por tanto, el plazo de cuatro días para presentar sus demandas previsto en el Código local corrió del catorce al diecisiete de abril, de ahí que si la demanda que se resuelve fue presentada directamente ante esta Sala Regional el diecisiete de abril siguiente, se colige que su presentación fue realizada de manera oportuna.

De ahí que se estime que se cumple este requisito, al haberse presentado dentro del plazo establecido en el Código local.

**QUINTO. Precisión del acto impugnado y autoridad responsable.**

En las demandas de los Juicios de la ciudadanía que se resuelven, las actoras manifiestan agravios tendentes a impugnar el acuerdo IMPEPAC/CME-CUERNAVACA/010/2021, por el cual, el Consejo

---

<sup>10</sup> **Artículo 328.** Los recursos de revisión, apelación, reconsideración y juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, deberán interponerse dentro del término de cuatro días, contados a partir del día siguiente a aquel que se tenga conocimiento o se hubiera notificado el acto o resolución que se impugne.



Municipal determinó no aprobar, entre otras, sus candidaturas a los cargos de regiduría postuladas por el PVEM.

En consecuencia, la autoridad responsable en el presente asunto es el Consejo Municipal.

**SEXO. Requisitos de procedencia.**

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

**a) Forma.** El requisito en estudio se cumple porque las demandas se presentaron por escrito, se hacen constar los nombres y firmas autógrafas de las actoras, se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable y se mencionan los hechos y agravios que afirman les causa la resolución.

**b) Oportunidad y definitividad.** Se considera que las demandas satisfacen el primer requisito y están exceptuadas de cumplir el segundo, de conformidad con lo planteado la parte final del apartado del análisis de la procedencia de los medios de impugnación mediante salto de instancia.

**c) Legitimación e interés jurídico.** Las promoventes se encuentran legitimadas para promover las demandas, toda vez que las formulan por propio derecho, además, controvierten un acuerdo que determinó no aprobar, entre otras, sus candidaturas a los cargos de regiduría postuladas por el PVEM, cuestión que consideran, no les favorece a sus derechos de ser votadas a los cargos a los que aspiran; de ahí que cuenten con la posibilidad de ejercer una acción procesal para cuestionarla y ser susceptibles de restitución en esta instancia.

## **SÉPTIMO. Estudio de fondo.**

### **A. Contexto de las impugnaciones.**

Previo a analizar y dar respuesta a los motivos de disenso planteados por las promoventes en sus demandas, se estima que a fin de dotar de claridad al presente asunto, resulta importante tener presentes las reglas relacionadas con la postulación de candidaturas indígenas implementadas por el IMPEPAC, así como las consideraciones que utilizó el Consejo Municipal para la emisión del acuerdo controvertido.

### **Reglas relacionadas con la postulación de candidaturas indígenas**

Como se refirió en el apartado de antecedentes de la presente resolución, el Instituto local, mediante acuerdo IMPEPAC/CEE/117/2020, aprobó las acciones afirmativas y criterios a implementar para garantizar la participación de la ciudadanía indígena en las candidaturas de Ayuntamientos y diputaciones locales en el proceso electoral local 2020-2021; lo anterior, en cumplimiento a la sentencia SCM-JDC-88/2021 y acumulados, dictada por la Sala Regional.

Asimismo, el Consejo Estatal determinó aprobar el acuerdo IMPEPAC/CEE/118/2020, por el que se emitieron los lineamientos; por otro lado, mediante acuerdo IMPEPAC/CEE/264/2020, fueron adecuados sus artículos 16, 17 y 27, derivado de la resolución dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las acciones de inconstitucionalidad 139/2020 y acumuladas.

De dichos lineamientos se advierte, entre otras cuestiones, lo siguiente:

En su artículo 1, se desprende que los lineamientos tienen por objeto regular la postulación de personas indígenas en el registro de



candidaturas y que su observancia es obligatoria para las autoridades administrativas electorales del Estado de Morelos, partidos políticos y personas que aspiren a una candidatura.

En su artículo 4, se establece que por autoadscripción calificada se entiende una *condición basada en elementos objetivos*, a fin de demostrar el vínculo de la persona que se postula a alguna candidatura, con la comunidad del municipio de que se trate.

Asimismo, por comunidad o pueblo indígena se entenderá como el territorio, unidad social, económica y cultural, asentadas en territorio local, que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

El artículo 6, determina a su vez, que en la postulación de candidaturas indígenas se respetará el principio de paridad de género en cada una de sus vertientes.

En artículo 7, establece que entre otros, los partidos políticos deben capturar en el Sistema Nacional de Registro de Precandidaturas y Candidaturas, la información de sus candidaturas previo a la fecha límite para la presentación de las solicitudes de registro, de conformidad con lo previsto en el Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral.

El diverso 12, regula que en las elecciones municipales se deberán de postular candidaturas indígenas conforme al porcentaje de la población que se autoadscriba como indígena, lo cual debe tener como referente la población del municipio correspondiente.

En el artículo 13 se establece que el municipio de Cuernavaca se compone de un total de 366,321 (trescientas sesenta y seis mil trescientas veintiuna) personas; que su población indígena asciende

a 84,400 (ochenta y cuatro mil cuatrocientos) personas, es decir, el 23.04% (veintitrés punto cero cuatro por ciento) de la población de Cuernavaca es indígena; por tanto, si en el proceso electoral se elegirán 13 (trece) cargos municipales, obligatoriamente 3 (tres) de los cargos de la planilla del Ayuntamiento deberán ser ocupados por indígenas.

El artículo 14 establece que la condición de candidato o candidata indígena deberá ser sustentada bajo el criterio de **autoadscripción calificada**<sup>11</sup>.

El artículo 19 determina que, para acceder a la candidatura de un cargo, bajo el criterio de candidatura indígena, las personas postuladas deberán pertenecer y ser representativas de la comunidad indígena, de ahí que no baste una manifestación de autoadscripción simple, sino que **al momento de que los partidos políticos presenten su solicitud de registro de candidaturas, deberán acreditar la autoadscripción calificada acompañado a su solicitud los medios de prueba idóneos para ello.**

Al respecto, de manera ejemplificativa y enunciativa, más no limitativa, deberán acompañar una constancia que acredite lo siguiente:

- Haber prestado en algún momento servicios comunitarios, o desempeñado cargos tradicionales en el municipio o distrito por el que pretenda postularse;
- Participar en reuniones de trabajo tendentes a mejorar dichas instituciones o para resolver los conflictos que se presenten en torno a ellas, dentro del municipio o distrito por el que pretenda postularse, y

---

<sup>11</sup> De conformidad con la sentencia de la Sala Superior SUP-RAP-726/2017.



- Ser representante de alguna comunidad o asociación indígena que tenga como finalidad mejorar o conservar sus instituciones.

Asimismo, las constancias que acrediten la pertenencia o vinculación requerida deberán ser expedidas por la asamblea comunitaria o por las autoridades administrativas o tradicionales, elegidas conforme a las disposiciones de los sistemas normativos vigentes en la comunidad o pueblo indígena que se trate, debidamente reconocidas.

Por otro lado, el artículo 20 refiere que el IMPEPAC, por conducto de sus Consejos Distritales o Municipales revisará el cumplimiento de los requisitos previstos en los lineamientos.

El artículo 21 prevé que en caso de cumplir los requisitos establecidos, las autoridades administrativas del IMPEPAC prevendrán a las candidaturas indígenas a efecto de que, en un término de setenta y dos horas, den cumplimiento a los mismos; asimismo, en caso de no cumplir con la prevención, se les otorgarán veinticuatro horas para cumplimentar, en caso de reincidencia se tendrá por no presentada la solicitud de registro respectiva.

Finalmente, los lineamientos incluyeron diversos anexos, destacándose los siguientes:

1. Formato por el que se reflejarían los aspectos siguientes:
  - a) el partido, coalición, candidatura común o candidatura independiente que postula la candidatura; b) el municipio o distrito por el que se contiene; c) el cargo por el que se contiene, d) el nombre de las personas aspirantes a la candidatura (propietarias y suplentes), e) la firma de las personas candidatas, f) la precisión de las constancias que acreditan la autoadscripción calificada.

**FORMATO PARA PRESENTAR LAS DOCUMENTALES NECESARIAS PARA COMPROBAR LA AUTOADSCRIPCIÓN CALIFICADA**

|  |  |
|--|--|
| Partido Político, Coalición, Candidatura Común o Candidatura Independiente |  |
|--|--|

|  |  |
|--|--|
| Municipio/Distrito por el que contiene |  |
|--|--|

**Cargo por el que contiene**

|        | Propietario | Suplente |
|--------|-------------|----------|
| Nombre |             |          |
| Cargo  |             |          |
| Firma  |             |          |

**Constancias que presentan para acreditar la autoadscripción calificada**

| Propietario |                        | Suplente  |                        |
|-------------|------------------------|-----------|------------------------|
| Documento   | Autoridad que lo emite | Documento | Autoridad que lo emite |
|             |                        |           |                        |
|             |                        |           |                        |
|             |                        |           |                        |

Nombre y cargo de quien recibe por el IMPEPAC

Representante legal facultado para solicitar el registro de candidaturas

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

2. Catálogo de comunidades indígenas del Estado de Morelos, en donde se señalaban las comunidades indígenas que hay en cada municipio de la entidad. Por lo que hace al municipio de Cuernavaca, se enlistaron las comunidades siguientes:

- a) San Antón.
- b) Tlaltenango.



- c) Chamilpa.
- d) Tétela del Monte.
- e) Chipitán.
- f) Patios de la Estación.
- g) Chapultepec.
- h) Acapatzingo.
- i) Ahuatepec.
- j) Ocotepc.
- k) Santa María de Ahuacatlán y
- l) Buena Vista del Monte.

**Acuerdo impugnado.**

En el acuerdo impugnado, se arribó a la conclusión de que la solicitud del PVEM relativa al registro de las candidaturas a las regidurías en las posiciones dos (personas propietaria y suplente), cinco (suplente) y once (personas propietaria y suplente) de la planilla no cumplían con los requisitos establecidos en los lineamientos.

Lo anterior, bajo la consideración de que al revisar la constancia relativa al cumplimiento de la autoadscripción calificada de las candidaturas indígenas, específicamente la de las actoras, posicionadas como candidatas propietaria y suplente en la segunda posición de la lista en la planilla, se obtuvo lo siguiente:

| Requisito a verificar  | Geraldina Rocío Franzoni González | Zaray Montoya Manzano |
|--|-----------------------------------|-----------------------|
| Se autoadscribe como indígena de alguna comunidad o pueblo por el Distrito al que se postula.  | Sí cumple                         | -----                 |
| Pertenece o es representante de la comunidad indígena.   | Sí cumple                         | -----                 |
| Presentó en algún momento servicios comunitarios o ha desempeñado cargos tradicionales en el municipio por el que pretende postularse. | -----                             | -----                 |
| Ha participado en reuniones tendentes a mejorar las  | -----                             | -----                 |

SCM-JDC-846/2021 Y ACUMULADO

|  |       |       |
|--|-------|-------|
| instituciones o para resolver conflictos que se presenten en torno a ellas, dentro del municipio por el que pretende postularse. |       |       |
| Es representante de alguna comunidad o asociación indígena que tenga como finalidad mejorar o conservar sus instituciones.       | ----- | ----- |

Asimismo, se destacó que las constancias que se presentaron, suscritas por quien se ostentó como Gobernador Indígena Pluricultural y Étnico del Estado de Morelos no fueron emitidas por una autoridad, institución o persona que cumpliera con los requisitos establecidos en los lineamientos.

Finalmente, se estableció que las constancias presentadas no acreditaron la autoadscripción calificada a través de los documentos idóneos, cuestión que ya en ese momento final, no fue suficiente para certeza y seguridad jurídica, toda vez que fueron expedidas por una autoridad no facultada para tal efecto.

Lo anterior, porque de conformidad con el artículo 19 de los lineamientos, las únicas autoridades facultadas son la asamblea comunitaria o autoridades administrativas o autoridades tradicionales elegidas conforme a las disposiciones de los sistemas normativos vigentes de la comunidad o pueblo indígena de que se trate, debidamente reconocidos.

Así, se determinó que al no demostrarse la **pertenencia** y **vinculación** conforme a las disposiciones de los sistemas normativos vigentes, no se aprobaron, entre otras, las candidaturas de las actoras.

**B. Síntesis de agravios.**

Previo a exponer la síntesis de los agravios de las actoras, resulta conveniente referir que ambas demandas reflejan agravios idénticos,



de ahí que no resulte útil señalar a qué juicio de la ciudadanía corresponde cada uno de los motivos de disenso planteados.

### **I. Violación a su garantía de audiencia y debido proceso.**

Refieren que el acuerdo impugnado viola los principios de garantía de audiencia y debido proceso establecidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución.

Al respecto, consideran que en el procedimiento correspondiente no les fue otorgado el derecho de rendir pruebas y alegatos en torno a la pérdida de su derecho a ser registradas como candidatas al cargo al que aspiran, dejándolas en completo estado de indefensión.

Por tanto, aducen que la autoridad administrativa electoral debió en su instrumentación, **requerirles** para que pudieran cumplir con lo dispuesto en los lineamientos; es decir, dar cumplimiento a los requisitos previstos en los lineamientos, relacionados con la constancia que el PVEM presentó junto con la solicitud de registro de sus candidaturas tendente a acreditar su autoadscripción calificada.

### **II. Calidad de candidatas.**

Por otro lado, refieren que el diecinueve de marzo, previo a la emisión del acuerdo controvertido, ya habían adquirido la calidad de candidatas registradas para la regiduría número dos, por haber solicitado su registro en tiempo y forma, cumpliendo lo ordenado por el Código local, así como las exigencias previstas en la normatividad del partido político que las postuló.

### **III. Pertinencia de la constancia exhibida.**

Por otro lado, y haciendo referencia al acuerdo impugnado, aducen que la constancia de autoadscripción calificada indígena emitida por

el Gobierno Indígena Pluricultural y Étnico Tradicional del Estado de Morelos, cumple con los requisitos establecidos en el artículo 19 de los lineamientos y, en consecuencia, se debió preservar su derecho a ser votada, con independencia de la certeza y credibilidad que le dotara a la constancia exhibida.

#### **IV. Violación a su derecho de ser votadas al exigir requisitos excesivos.**

Las promoventes refieren que el pertenecer a una comunidad indígena no resulta un requisito indispensable para ser votada; asimismo, estiman que la autoadscripción o autoidentificación es suficiente para probar que una persona acredita su condición de indígena, de ahí que resulta indebido que se exijan cargas probatorias excesivas para que compruebe su calidad de indígena, señalando que tal situación violenta la autonomía indígena y la prohibición de que exista intromisión por parte de una autoridad ajena en las decisiones que le corresponden a los pueblos en el ámbito de sus autoridades, atribuciones, instituciones, sistemas jurídicos y opciones de desarrollo.

Asimismo, señalan que el acuerdo controvertido infringe las normas constitucionales puesto que pone los lineamientos, reglamentos y normas secundarias por encima de los principios de imparcialidad e independencia previstos en la Constitución, toda vez que no garantiza su derecho a ser votadas, es incongruente, falta de argumentación, análisis y profesionalismo, objetividad y equidad.

#### **V. Discriminación por cuestiones de género.**

Finalmente, consideran que, por cuestiones atribuidas a su género, se le discrimina y vulneran sus derechos humanos.



### C. Cuestión Previa y metodología

En el caso, esta Sala Regional advierte que las actoras dirigen su argumentación a cuestionar, de manera destacada, lo siguiente:

- I. Que se violó su garantía de audiencia.
- II. Que ya contaban con la calidad de candidatas.
- III. Que la constancia que presentó el PVEM, bastaba para acreditar su autoadscripción indígena, toda vez que los requisitos exigidos en los lineamientos resultan excesivos.
- IV. Que se les discriminó por su condición de mujeres.

Por cuestiones de método, esta Sala Regional estudiará, en primer lugar, el agravio por el que las enjuiciantes señalan que no era necesario que acreditaran pertenecer a una comunidad indígena, posteriormente, se analizará el relativo a la transgresión a su garantía o derecho de audiencia, al considerar que el órgano administrativo municipal del IMPEPAC, previo a la emisión del acuerdo controvertido, debió prevenirlas a fin de que pudieran cumplir con lo dispuesto en los lineamientos para el acreditamiento de su autoadscripción calificada.

Lo anterior ya que, de resultar fundado alguno de esos agravios, sería suficiente para revocar el acuerdo impugnado para efecto que se repusiera el procedimiento y se brindara la oportunidad a las promoventes de ser oídas en el marco del procedimiento relativo a la acreditación de su autoadscripción indígena calificada.

Asimismo, se analizará el agravio relacionado con la supuesta discriminación y violencia de género que aducen las actoras, lo anterior, por ser una cuestión de orden público que el Tribunal Electoral ha trazado como de atención prioritaria.

Sin embargo, de resultar infundados o inoperantes estos agravios, se procedería al análisis del resto de las manifestaciones.

#### **D. Respuesta a los agravios.**

##### **Requisitos excesivos y acreditación de la autoadscripción calificada.**

Las promoventes consideran que la pertenencia a una comunidad indígena no resulta un requisito indispensable para ser votada; sumado a que la autoadscripción o autoidentificación es suficiente para probar que una persona acredita su condición de indígena.

Por lo tanto, consideran que esa exigencia de pertenencia a la comunidad no es más que un requisito probatorio excesivo para demostrar su condición o calidad indígena.

Desde el precedente identificado con la clave SCM-JRC-4/2020 y acumulados, esta Sala Regional delineó que las acciones afirmativas previstas en los lineamientos en realidad no buscan una finalidad de **restringir derechos político-electorales** en perjuicio de quienes no cuentan con dicha calidad, sino que tienen el propósito de generar un estándar probatorio que garantice que personas ajenas a esos grupos o comunidades puedan en determinados casos buscar alcanzar una candidatura indígena, careciendo de esa calidad.

Ahora, los lineamientos<sup>12</sup>, tuvieron la finalidad de que en las fórmulas respectivas, se estableciera la obligación de incluir a personas que se autoadscriban como indígenas, con el objeto de optimizar el derecho de que cualquier ciudadana o ciudadano haga oponible el derecho a

---

<sup>12</sup> Emitidos en cumplimiento a la resolución SCM-JDC-403/2018 y SCM-JDC-88/2020 y acumulados, dictada por esta Sala Regional.



ser votada, sin que la calidad de persona indígena pueda ser un obstáculo para ese fin.

Dicho aspecto se encuentra previsto en la norma fundamental, puesto que el numeral 35, fracción II de la Constitución, resulta armónico con el diverso artículo 2° constitucional, en tanto que, aluden al derecho que tiene la ciudadanía para acceder a cargos de elección popular, dentro del cual, se encuentran las personas que se adscriben como indígenas, de ahí que, la acción positiva adoptada por el IMPEPAC se erigió como un camino para acercar a las personas pertenecientes a dicho grupo a la materialización del derecho a ser votadas y no como una forma de establecer requisitos no previstos para tal efecto; sumado a que las candidaturas que no requieren ningún tipo de adscripción o pertenencia a algún grupo vulnerable siguen vigentes.

En esas condiciones, en contraposición a lo argumentado por las promoventes en sus medios de impugnación, el hecho de que se reserven espacios de participación política en favor de personas indígenas, **en modo alguno se traduce en la imposición de requisitos adicionales**, porque la razonabilidad de las medidas adoptadas por el Instituto local, solo tiene el alcance de **lograr espacios de representación política en condiciones de no discriminación y equidad para personas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas de la entidad**<sup>13</sup>.

Desde esa perspectiva, la implementación de las acciones afirmativas relativas a reservar espacios determinados en las fórmulas de algunas candidaturas en el marco del proceso electoral ordinario 2020-2021, en el Estado de Morelos, constituye un instrumento idóneo para

---

<sup>13</sup> Similares consideraciones fueron establecidas en las sentencias SCM-JRC-4/2020 y SUP-RAP-726/2017.

**concretizar la pluriculturalidad reconocida en el Estado Mexicano, así como los derechos derivados de ésta en favor de las personas integrantes de los pueblos y comunidades indígenas, cuya optimización** dimana de un mandato expreso de la Constitución Federal, diversos tratados en la materia de los cuales el Estado Mexicano es parte, de la condición reconocida en la propia Constitución local, de cuya interpretación integral, existe coincidencia respecto a la obligación de que, **a través de acciones encomendadas al Estado Mexicano, se pugne por la prevalencia del principio de igualdad y no discriminación**<sup>14</sup>.

Por tanto, las normas que constituyen el **parámetro de control**, revelan que, con la finalidad de tratar de remediar desigualdades como las que pueden enfrentar las personas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas, algunos Estados han incorporado la figura de las acciones afirmativas como mecanismos encaminados a establecer políticas que den a un determinado grupo social, étnico, minoritario o que históricamente haya sido excluido, la posibilidad de acciones reales y efectivas que potencialicen la posibilidad de **participar en un contexto igualitario**, funcionando como un **mecanismo de compensación** a favor de dichos grupos minoritarios, mediante los cuales, además, se busca eliminar los patrones que pudieran producir exclusión o algún tipo de discriminación en su perjuicio.

En vista de lo expuesto, se concluye que la implementación de acciones afirmativas en favor de personas indígenas para garantizar su postulación y acceso a regidurías municipales y diputaciones

---

<sup>14</sup> Criterios similares se han adoptado en la jurisprudencia de la Sala Superior 43/2014 de rubro: ACCIONES AFIRMATIVAS. TIENEN SUSTENTO EN EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE IGUALDAD MATERIAL, consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, dos mil catorce, páginas 12 y 13.



locales no **constituye un requisito adicional al establecido constitucionalmente**, y por el contrario potencia y **materializa** -en condiciones de igualdad- **los derechos de participación política de las personas indígenas**.

Por otro lado, las actoras aducen que la autoadscripción o autoidentificación simple es suficiente para probar que una persona acredita su condición de indígena, de ahí que resultó indebido que se exijan cargas probatorias excesivas para que comprueben, de manera calificada, su calidad de indígena.

Al respecto, acorde a criterios establecidos por el Tribunal Electoral<sup>15</sup>, esta Sala Regional considera que los requisitos para acreditar la autoadscripción calificada establecidos por los institutos electorales para declarar procedentes las candidaturas expresamente reservadas en favor de personas indígenas, son apegados a Derecho.

A fin de desarrollar que los artículos 14 y 19 de los lineamientos<sup>16</sup>, emitidos por el IMPEPAC, esta Sala Regional considera que deben

---

<sup>15</sup> En las sentencias SUP-RAP-726/2017, SUP-REC-876/2018 y SCM-JRC-4/2021 y acumulados.

<sup>16</sup> **Artículo 14.** La condición de la candidatura indígena deberá ser sustentada bajo el criterio de autoadscripción calificada, de conformidad con los criterios de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-RAP-726/2017.

Artículo 19. Para acceder a la candidatura de un cargo bajo el criterio de candidatura indígena, las personas que sean postuladas deberán pertenecer y ser representativas de la comunidad indígena, por lo que no basta con que se presente la sola manifestación de autoadscripción, sino que al momento del registro, será necesario que los partidos políticos o las personas que quieran participar como candidaturas independientes, con la finalidad de dar cumplimiento al principio de certeza y seguridad jurídica, deberán acreditar que se trata de una autoadscripción calificada, que debe ser comprobada con los medios de prueba idóneos para ello, las cuales de manera ejemplificativa y enunciativa, más no limitativa, se presentan a continuación:

- I. Haber prestado en algún momento servicios comunitarios, o desempeñado, cargos tradicionales en el municipio o Distrito por el que pretenda postularse.
- II. Participar en reuniones de trabajo tendentes a mejorar dichas instituciones o para resolver los conflictos que se presenten en torno a ellas, dentro del municipio o Distrito por el que pretenda postularse, y
- III. Ser representante de alguna comunidad o asociación indígena que tenga como finalidad mejorar o conservar sus instituciones.

establecerse las diferencias entre los conceptos de **autoadscripción simple y calificada**.

**En la simple**, el único requisito recae la conciencia de identidad, es decir, que **la persona se autoadscriba como integrante de un pueblo o comunidad indígena**.

No obstante en algunos casos en los que puedan verse involucrados los derechos de otras personas o existir riesgo de fraude a la ley, las autoridades jurisdiccionales han transitado a la exigencia de una **autoadscripción calificada**, en la que bajo ciertas **constancias o actuaciones** pueda acreditarse el **vínculo de la persona con el pueblo o comunidad indígena con la que refiere tener pertenencia cultural**.

En ese sentido, respecto de la **conciencia de identidad étnica** (autoadscripción), la Ley de Fomento y Desarrollo de los Derechos y Cultura de las Comunidades y Pueblos Indígenas del Estado de Morelos establece la consideración de ciertos elementos para identificar y reconocer a los pueblos y comunidades indígenas de Morelos, para ello señala como elementos distintivos los siguientes<sup>17</sup>:

- a) Historia y fecha de la fundación de la Comunidad Indígena;
- b) Confirmación de auto adscripción como comunidad;
- c) Territorio históricamente propio y formas particulares de acceso al aprovechamiento de sus recursos naturales;
- d) Formas de Tenencia de la Tierra, Comuna y/o Ejido;
- e) Lengua Indígena;
- f) Indumentaria Indígena;
- g) Organización Social, Política y Ceremonia Tradicional;
- h) Sistema de cargos;
- i) Producción artesanal y agropecuaria propia;
- j) Cosmovisión y Filosofía;
- k) Sistema de Valores;

---

Las constancias que acrediten la pertenencia o vinculación requerida, deberán ser expedidas por la asamblea comunitaria o por las autoridades administrativas o por autoridades tradicionales elegidas conforme a las disposiciones de los sistemas normativos vigentes en la comunidad o pueblo indígena de que se trate, debidamente reconocidas.

<sup>17</sup> Artículo 9.



- l) Usos, costumbres y tradiciones;
- m) Educación y trasmisión de cultura; y
- n) Alimentación.

Adicional a lo anterior, señala que **la conciencia de identidad indígena debe ser valorada en conjunto con las características culturales, sociales, políticas y sus sistemas normativos internos**<sup>18</sup>.

Así, la autoidentificación aun siendo un elemento propio de la persona por existir en su fuero interno, no tiene una connotación ambigua o inferencial, ya que la autoconciencia se delimita por las características y afinidades del grupo al que se estima pertenecer, de las cuales se desprenden diversos elementos objetivos comprobables y particulares, como son: **a) La continuidad histórica, b) La conexión territorial, c) Las instituciones sociales, económicas, culturales y políticas distintivas, o parte de ellas**<sup>19</sup>.

Ahora bien, lo anterior no implica que en todos los casos sea necesario acreditar una autoadscripción calificada<sup>20</sup>, dado que en aspectos relacionados con la flexibilización de los requisitos

---

<sup>18</sup> Artículo 10.

<sup>19</sup> Interpretación artículo 2º, párrafos primero y cuarto, de la Constitución Federal, así como la Guía de Aplicación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo que realiza la Tesis CCXII/2009 de rubro: **PERSONAS INDÍGENAS. ÁMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 2o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. AUTOADSCRIPCIÓN.** Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXX. Diciembre dos mil nueve. Materia: Constitucional. página 291.

<sup>20</sup> Como se establece en las jurisprudencias **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**; **12/2013**, de rubro, **COMUNIDADES INDÍGENAS. EL CRITERIO DE AUTOADSCRIPCIÓN ES SUFICIENTE PARA RECONOCER A SUS INTEGRANTES**; y la tesis **1a. CCCXX/2014**, de rubro, **PERSONAS INDÍGENAS. LOS EFECTOS O CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE SU AUTOADSCRIPCIÓN PUEDEN MODULARSE**; consultables en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 10, dos mil doce, páginas 18 y 19; Año 6, Número 13, dos mil trece, páginas 25 y 26, y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 11, Octubre de dos mil catorce, Tomo I. Página 611, respectivamente.

procesales (tales como la legitimación, interés jurídico o intervención de personas traductoras o intérpretes) en beneficio de las personas que se autoadscriban como indígenas cuando sean parte en un juicio, basta exigir solamente la **autoadscripción simple**.

Sin embargo, existen circunstancias en las que, cuando la postulación sea a través de los partidos políticos o candidaturas independientes, la exigencia de la **autoadscripción calificada** es necesaria para lograr la **materialización efectiva de un derecho en beneficio de las personas integrantes de dicho grupo y evitar fraudes a la ley en su perjuicio**.

Así, lo ha sostenido la Sala Superior la tesis IV/2019 de rubro: **COMUNIDADES INDÍGENAS. LOS PARTIDOS POLÍTICOS DEBEN PRESENTAR ELEMENTOS QUE DEMUESTREN EL VÍNCULO DE LA PERSONA QUE PRETENDEN POSTULAR CON LA COMUNIDAD A LA QUE PERTENECE, EN CUMPLIMIENTO A UNA ACCIÓN AFIRMATIVA**<sup>21</sup>, que para el caso de circunstancias en las que se trate de la materialización de acciones afirmativas consistentes en reservar candidaturas en favor de personas indígenas debe acreditarse la **autoadscripción calificada**.

Con base en lo anterior, la Sala Superior destacó que si bien se ha considerado en la jurisprudencia 12/2013 citada, que el criterio de autoadscripción es suficiente para reconocer a una persona como integrante de un pueblo o comunidad indígena, también ha modulado que en algunos casos, con el propósito **de hacer efectiva la acción afirmativa**, así como de tutelar el **principio de certeza**, resulta necesario que, en la postulación de candidaturas indígenas, los partidos políticos presenten probanzas con las que acrediten una

---

<sup>21</sup> Criterios emitidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en su carácter de máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral (con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal) en términos del primer párrafo del artículo 99 de la Constitución Federal.



**autoadscripción calificada** basada en elementos objetivos que demuestren el vínculo de la persona que se pretende postular con la comunidad a la que pertenece a través de los medios de prueba idóneos para ello, tales como constancias expedidas por las autoridades de la comunidad o población indígena, en términos del sistema normativo interno correspondiente<sup>22</sup>.

En vista de lo expuesto, se considera que en términos de la normativa local aplicable, los criterios judiciales y jurisprudenciales descritos, es conforme a derecho que el IMPEPAC haya exigido a los partidos políticos y candidaturas independientes la **autoadscripción calificada** para la postulación de las personas que pretendan acceder a los espacios reservados para personas indígenas, máxime que previó ejemplos de manera enunciativa y no limitativa, respecto a la documentación comunitaria que podría servir de base para ello, ya que dichas circunstancias **potencializan la efectividad de las acciones afirmativas en favor del derecho de representación política de las comunidades indígenas.**

Ahora bien, no pasa desapercibido que, si bien ha sido la Sala Superior quien ha trazado claramente el concepto de la **autoadscripción calificada para contender a cargos de elección popular**, su implementación también abona a la **certeza y seguridad jurídica** como principios constitucionales y convencionales, ya que lo

---

<sup>22</sup> Dicha consideración resulta coincidente con el criterio orientador contenido en la Tesis I.9o.P.148 P (10a.): PERSONAS INDÍGENAS. AUNQUE EL IMPUTADO SE AUTOADSCRIBA O SE IDENTIFIQUE COMO MIEMBRO DE UNA COMUNIDAD INDÍGENA, SI SE ADVIERTE QUE YA NO GUARDA VÍNCULOS EFECTIVOS CON ÉSTA, NI HABITA EN ELLA DESDE HACE AÑOS, AL HABER EMIGRADO AL LUGAR EN EL QUE COMETIÓ EL DELITO QUE SE LE ATRIBUYE, NO LE SON APLICABLES LOS USOS Y ESPECIFICIDADES CULTURALES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 2o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, PARA PRESCINDIR DE LA IMPOSICIÓN DE LA PENA, (Tribunales Colegiados de Circuito(Consultable en la gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Libro 42, Mayo de dos mil diecisiete, Tomo III, Pag. 2066, Tesis Aislada(Constitucional, Penal)).

que se busca en este nivel de tutela es la **protección del derecho a que sean esas personas las que accedan de manera efectiva** a los cargos como mecanismo de protección hacia las comunidades indígenas por cuanto hace a las personas que la representan.

Sin que lo anterior implique formalismos excesivos en perjuicio de las enjuiciantes, ya que los órganos administrativos competentes del Instituto local tienen la obligación de analizar la constancia que presenten la bajo una **perspectiva intercultural**, atendiendo a que **el catálogo de documentos para acreditar la autoadscripción calificada no es estricto ni limitativo**, puesto que, como lo señaló la responsable en la emisión de los lineamientos respectivos, solamente constituyen algunos ejemplos de las constancias que pueden presentarse para constatarla.

De ahí que, contrario a lo aducido por las actoras, la autoadscripción calificada, si bien es una medida con un mayor grado de exigencia que la autoadscripción simple, resulta un medio idóneo para proteger el derecho comunitario de la población indígena a ser efectivamente representada por una persona que tenga dicha calidad, por lo que tales exigencias encuentran plena justificación en el artículo 2° constitucional párrafo quinto y apartado A inciso VII, así como en el artículo 2° de la Constitución Local, en su fracción X y especialmente en su fracción VI que señala:

VI.- La conciencia de su identidad étnica y su derecho al desarrollo deberá ser criterio fundamental para determinar a quienes se aplican las disposiciones sobre pueblos y comunidades indígenas. **Las propias comunidades coadyuvarán, en última instancia, a este reconocimiento;** [El resaltado es propio].

En ese sentido, la exigencia de cargas probatorias como las contenidas en el artículo 19 de los lineamientos, son idóneas para garantizar que la persona que ocupará el cargo reservado, representará a una comunidad indígena.



### **Violación de su garantía de audiencia.**

Las actoras refieren que el acuerdo impugnado viola los principios de garantía de audiencia y debido proceso establecidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución, puesto que previo a que la autoridad responsable determinara no aprobar sus candidaturas, debió de requerirles o prevenirles a efecto de que pudieran rendir pruebas y alegatos a efecto de que estuvieran en aptitud de cumplir con lo dispuesto en los lineamientos.

Al respecto, para dar respuesta al motivo de disenso planteado por las promoventes, se estima necesario establecer que, con base en lo dispuesto en el artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución, el derecho de audiencia y debido proceso precisa que todas las autoridades del Estado deben permitir a las partes defender sus derechos, previo a la emisión de un acto privativo de derechos.

Para tal efecto, la autoridad responsable debe: **1)** notificar el inicio del procedimiento y sus consecuencias, **2)** otorgar la oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas, **3)** otorgar la oportunidad de presentar alegatos y, **4)** emitir una resolución que resuelva las cuestiones planteadas<sup>23</sup>

En ese sentido, el estudio de los agravios que se plantean se realizará ponderando la forma como debe exigirse el acreditamiento de la **garantía de audiencia**, como una formalidad esencial del

---

<sup>23</sup> De conformidad con la jurisprudencia P./J. 47/95 emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro: **FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO**, consultable en: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, diciembre de 1995, página 133.

procedimiento, de cara a la **exigencia de autoadscripción**, de acuerdo a lo dispuesto en la codificación y en los Lineamientos.

De esa manera, el respeto a la garantía de audiencia o formalidades esenciales del procedimiento, en todas aquellas actuaciones que puedan trascender a la pérdida de un derecho, o bien a la denegación de lo solicitado, exige que la instrumentación atinente sea consecuente, y provea una medida de prevención o requerimiento que otorgue la posibilidad a las partes de cumplimentar aquellos requisitos que sean condicionantes básicas para su ejercicio; lo cual, por supuesto, debe atender a las propias reglas y diseño que trace la normatividad correspondiente, y de acuerdo a la naturaleza del requisito que se pretende cubrir.

Así lo ha trazado la **jurisprudencia 42/2002<sup>24</sup>**, de rubro: **PREVENCIÓN. DEBE REALIZARSE PARA SUBSANAR FORMALIDADES O ELEMENTOS MENORES, AUNQUE NO ESTÉ PREVISTA LEGALMENTE.**

Ahora bien, **en el caso particular**, las actoras se duelen de que no se les previno para que estuvieran en aptitud de cumplir con los requisitos establecidos en los lineamientos, aspectos que llevaron a la autoridad responsable a no aprobar sus candidaturas.

En ese sentido, esta Sala Regional considera que el agravio es **sustancialmente fundado**, en razón de que, de los artículos 19, 20 y 21 de los lineamientos, se prevé lo siguiente:

1. Al momento en que los partidos políticos presenten su solicitud de registro de candidaturas, deberán acreditar la

---

<sup>24</sup> Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 50 y 51.



- autoadscripción calificada acompañado a su solicitud los medios de prueba idóneos para ello.
2. El respectivo Consejo, revisará el cumplimiento de los requisitos previstos en los lineamientos.
  3. En caso de que no se cumplan los requisitos, las autoridades administrativas del IMPEPAC **prevendrán a las candidaturas indígenas** a efecto de que, en un término de setenta y dos horas, **cumplan con los requisitos establecidos en los lineamientos**; asimismo, en caso de no cumplir con la prevención, se les otorgarán veinticuatro horas para atenderlos, en caso de reincidencia se tendrá por no presentada la solicitud de registro respectiva.

Como se observa, de los procedimientos señalados solamente se cumplieron los primeros dos, puesto que, en su oportunidad, 1) el PVEM presentó la solicitud de registro de las actoras como candidatas, y acompañó a su solicitud una constancia por la que pretendió acreditar el requisito relativo a su autoadscripción indígena calificada y 2) la autoridad responsable se dio a la tarea de valorar las constancias.

Sin embargo, esta Sala Regional estima que, respecto de las actoras, no se cumplió con la garantía de audiencia prevista en el artículo 21 de los lineamientos, puesto que, si bien se previno al PVEM<sup>25</sup> para que cumpliera los requisitos establecidos en los lineamientos, **se dejó de prevenir a las candidaturas indígenas**; es decir, el acto de requerimiento se dirigió exclusivamente al instituto político, pero nada se expuso para que las ahora actoras estuvieran en condiciones de saber qué requisitos debían cubrir.

---

<sup>25</sup> Mediante requerimiento dictado el cuatro de abril.

Así, es patente que el acto instrumental de requerimiento únicamente se enfocó a hacer del conocimiento del partido político cuáles requisitos no se habían cubierto, pero al hacerlo así, se desatendió que la solicitud en realidad, involucraba un derecho dual; que si bien por supuesto, podía afectar los intereses del partido político, también implicaba la vulneración al derecho político a ser votadas, que sin duda, también debía dirigirse a las hoy enjuiciantes desde su ámbito individual de derechos.

Lo anterior en armonía con lo previsto en el artículo 23<sup>26</sup> de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que determina que los depositarios originarios de los derechos políticos son los ciudadanos y ciudadanas en su ámbito individual y no solamente cuando actúan a través de su derecho de asociación o mediante partidos políticos.

Así, cuando se analiza la forma como se cumple un derecho de orden instrumental, como es la garantía de audiencia, debe visualizarse de manera integral, esto es, si en verdad permite a las personas justiciables conocer cuál es el requisito que deben cubrir para la satisfacción o cumplimiento de un requisito, pero para ello, tiene que contemplar el derecho de manera genuina, y no debe limitarse a reconocer solo a uno de los eventuales afectados con un acto de autoridad.

De ahí que el acuerdo controvertido, por haber derivado de una instrumentación que desatendió la garantía de audiencia respecto de

---

<sup>26</sup>**Artículo 23. Derechos Políticos.**

I. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libertad de expresión de la voluntad de los electores;

(...)



una de las partes de la relación jurídica, limitándose a uno de los agentes involucrados, es patente que generó una afectación a la esfera jurídica de las actoras al no aprobar sus candidaturas - vulnerando su derecho a ser votadas-.

Esto es así, porque aun cuando se realizó un acto instrumental este solo se enfocó al ámbito del partido político, **sin importar que las enjuicantes se encontraron ante el total desconocimiento de que no se cumplieron con los requisitos previstos en los lineamientos y que, al no prevenirlas, no pudieron manifestarse al respecto.**

En ese tenor, ante la ausencia total de la prevención dirigida a las actoras, se colige que la autoridad responsable debió hacer prevalecer su **garantía de audiencia**; toda vez que estaba obligada a acatar las formalidades del procedimiento previstas en el artículo 21 de los lineamientos, no solo respecto del partido político que postuló a las enjuicantes, sino que, **tomando en cuenta lo relevante de las posiciones en la planilla de candidaturas de las regidurías reservadas para ser ocupadas por personas indígenas**, se encontraba obligada a hacer conocedoras, también a las aspirantes que no se cumplieron con los requisitos establecidos en los lineamientos, a fin de que pudieran manifestarse al respecto.

Por tanto, toda vez que los registros no aprobados se tratan de candidaturas de un Ayuntamiento en donde se privilegia el derecho de las comunidades indígenas a participar en un proceso electoral mediante el sistema de partidos políticos, se considera que el Consejo Municipal debió tener especial cuidado y ampliar el grado de protección de los derechos de las actoras, privilegiando así su garantía de audiencia, otorgándoles un plazo para manifestar lo que

a su derecho conviniera respecto del incumplimiento de los requisitos establecidos en los lineamientos.

En razón de lo anterior, procede **revocar parcialmente** el acuerdo impugnado -en lo que fue materia de impugnación- para el efecto de que el Consejo Municipal o la autoridad administrativa electoral competente, garantice las formalidades que el procedimiento en lo que respecta a las actoras, de conformidad con el artículo 21 de los lineamientos.

Así, deberá proceder a otorgar la oportunidad de las actoras de conocer cuál es el requisitos o elementos de convicción que no cubrieron, a efecto de poder satisfacer la autoadscripción calificada<sup>27</sup>, pues aunque esto se realizó para hacer del conocimiento del partido político, se desatendió absolutamente que la garantía o derecho de audiencia debe comprender necesariamente -en términos de los Lineamientos- a quienes pueden resentir una afectación a su esfera jurídica por ser las titulares del derecho político electoral correspondiente.

### **Discriminación por su condición de mujeres.**

Por otro lado, las enjuicantes consideran que, por cuestiones atribuidas a su género, se le discrimina y vulneran sus derechos humanos.

Sin embargo, esta Sala Regional considera que dichos razonamientos resultan **inoperantes** puesto que de las manifestaciones que realizan en sus demandas, así como de las constancias remitidas por el

---

<sup>27</sup> Lo anterior, en razón de que los artículos 14 y 19 de los Lineamientos, constituyen parámetros ejemplificativos y no limitativos de las formas en las que podría acreditarse dicha calidad.



Consejo Municipal no se desprende indicio alguno respecto a la aludida discriminación en razón de su género.

No obstante, se dejan a salvo los derechos de las promoventes para que acudan a las autoridades que resulten competentes de considerar que alguna actuación del Consejo Municipal responsable pudiera ser constitutiva de violencia política por razón de género en su contra; lo que protege de manera más eficaz su derecho de acceso a la justicia previsto en el artículo 17 de la Constitución, en tanto que permitiría que las actoras precisen los hechos que consideran contrarios a su esfera jurídica y constitutivos de violencia y que, en su caso, recaben y ofrezcan pruebas que pudieran acreditar su dicho.

Finalmente, como se estableció en el apartado de metodología de estudio de la resolución, al haber resultado fundado el agravio relacionado con la vulneración de la garantía de audiencia de las actoras, se considera innecesario proceder al estudio del resto de los motivos de disenso y lo conducente es revocar el acuerdo impugnado para los siguientes:

### **Efectos.**

1. Dentro de las **veinticuatro horas** posteriores a la notificación de esta sentencia, el Consejo Municipal, o la autoridad competente para tal efecto, deberá **prevenir** a las promoventes para que dentro de las **cuarenta y ocho horas** siguientes se manifiesten respecto del incumplimiento a los requisitos previstos en los lineamientos.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Lo anterior, en razón de lo avanzado del proceso electoral ordinario 2020-2021, que se celebra en el Estado de Morelos; en similares términos se resolvieron los medios de impugnación SCM-JRC-67/2021 y SCM-JRC-68/2021.

2. Transcurrido los plazos indicados, el Consejo Municipal deberá **emitir** dentro de las **veinticuatro horas** siguientes **un nuevo acuerdo** en el que analice las manifestaciones y medios de convicción aportados por las enjuiciantes, y determine lo que en derecho corresponda respecto a la aprobación o no de su registro a las candidaturas que aspiran, asimismo, dicha autoridad deberá atender los criterios orientadores trazados por el Tribunal local, relacionados con una protección reforzada a favor de las personas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas.

3. Hecho lo anterior, deberá informar a esta Sala Regional dentro de las **veinticuatro horas** de que ello suceda, remitiendo la documentación que así lo acredite.

Por lo expuesto, fundado y motivado, esta Sala Regional

#### **R E S U E L V E:**

**PRIMERO.** Se **acumula** el expediente SCM-JDC-847/2021, al SCM-JDC-846/2021. En consecuencia, glósele copia certificada de los puntos resolutive de la presente resolución al expediente acumulado.

**SEGUNDO.** Se **revoca parcialmente** -en lo que fue materia de impugnación- el acuerdo controvertido, para los efectos precisados en la presente resolución.

**NOTIFICAR por correo electrónico** a las actoras, al Consejo Municipal y al Instituto local; y por **estrados** a las demás personas interesadas.

Devolver las constancias que correspondan y, en su oportunidad, archivar estos asuntos como definitivamente concluidos.



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

**SCM-JDC-846/2021 Y ACUMULADO**

Así, lo resolvieron por **unanimidad** de votos, la magistrada y los magistrados, 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, 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.