



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 PERSONAS CIUDADANAS)**

**EXPEDIENTE:** SCM-JDC-1769/2021

**PARTE ACTORA:**

MARTÍN FLORES GONZÁLEZ

**PARTE TERCERA INTERESADA:**

LEONEL ZEFERINO DÍAZ,  
OSTENTÁNDOSE COMO  
REPRESENTANTE DEL CONCEJO  
MUNICIPAL DE XOXOCOTLA,  
MORELOS

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**

TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO  
DE MORELOS

**MAGISTRADA:**

MARÍA GUADALUPE SILVA ROJAS

**SECRETARIA DE ESTUDIO Y  
CUENTA:**

MA. VIRGINIA GUTIÉRREZ  
VILLALVAZO

Ciudad de México, a 25 (veinticinco) de septiembre de 2021 (dos mil veintiuno)<sup>1</sup>.

La Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sesión pública **revoca** la resolución que el Tribunal Electoral del Estado de Morelos emitió en el juicio TEEM/JDC/306/2021-3 y acumulados que, a su vez declaró la nulidad de la convocatoria y del Consejo Electoral Comunitario Temporal de Xoxocotla 2021 por Sistemas Normativos del proceso de elección para elegir autoridades municipales del municipio de Xoxocotla, Morelos y en consecuencia todos los actos realizados por el mismo, **para los**

---

<sup>1</sup> En lo sucesivo, las fechas a las que haga referencia corresponderán a este año a menos que se señale otro de manera expresa.

efectos precisados en esta sentencia.

#### GLOSARIO

<b>Asamblea General</b>	Asamblea general de la comunidad indígena de Xoxocotla
<b>Código Electoral Local</b>	Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos
<b>Concejo Municipal</b>	Órgano de gobierno y administración del municipio indígena de Xoxocotla, designado por el Congreso del Estado de Morelos derivado de la creación de dicho municipio
<b>Consejo Electoral</b>	Consejo Electoral Comunitario temporal de Xoxocotla 2021 por Sistemas Normativos del proceso de elección para elegir autoridades municipales en Xoxocotla, Morelos
<b>Constitución</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b>IMPEPAC</b>	Instituto Morelense de Procedimientos Electorales y de Participación Ciudadana del Estado de Morelos
<b>Juicio de la Ciudadanía</b>	Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (y personas ciudadanas)
<b>Órgano de Gobierno de Xoxocotla</b>	Órgano de gobierno del municipio indígena de Xoxocotla
<b>Tribunal Local</b>	Tribunal Electoral del Estado de Morelos

#### ANTECEDENTES

**1. Decreto 2344.** El 18 (dieciocho) de diciembre de 2017 (dos mil diecisiete), se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Morelos el decreto por el que se creó el municipio de Xoxocotla.

**2. Convocatoria para la elección.** El 15 (quince) de enero del 2018 (dos mil dieciocho), el delegado municipal de Xoxocotla emitió la convocatoria para la inscripción de planillas para elegir al Concejo Municipal.



**3. Elección.** El 11 (once) de febrero del 2018 (dos mil dieciocho), se llevó a cabo la elección de las personas integrantes del Concejo Municipal, resultando ganadora la planilla morada.

**4. Reposición de la elección.** Mediante acuerdo del 14 (catorce) de febrero del 2018 (dos mil dieciocho), el delegado municipal determinó la nulidad de la elección del Concejo Municipal y ordenó reponer la elección.

**5. Planilla de Unidad.** El 15 (quince) de febrero de 2018 (dos mil dieciocho), las personas representantes de las planillas roja, azul, naranja, amarilla y verde, acordaron ante el delegado municipal, unificar las 5 (cinco) planillas, para integrar el Concejo Municipal para el periodo del 1° (primero) enero de 2019 (dos mil diecinueve) al 31 (treinta y uno) de enero de 2021 (dos mil veintiuno) y que la representación sería rotativa por cada una de las personas consejeras propietarias de la planilla de unidad.

**6. Constancia de mayoría.** El 16 (dieciséis) de febrero de 2018 (dos mil dieciocho), el delegado municipal expidió la constancia de mayoría de quienes integrarían el Concejo Municipal.

**8. Decreto 2850.** El 23 (veintitrés) de mayo de 2018 (dos mil dieciocho), se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Morelos, el decreto por el cual el congreso de dicho estado, designó a las personas integrantes del Concejo Municipal el cual fue impugnado ante el Tribunal Local y seguida la cadena impugnativa, fue confirmado por esta sala en la sentencia del juicio SCM-JDC-1255/2018 emitida el 26 (veintiséis) de diciembre del 2018 (dos mil dieciocho).

**9. Impugnaciones locales.** Con fechas 6 (seis) y 24 (veinticuatro) de mayo, 5 (cinco), 8 (ocho), 9 (nueve) y 22

(veintidós) de junio, así como el 1 (uno) y 4 (cuatro) de julio, se presentaron diversas demandas ante el Tribunal Local contra los siguientes actos:

1. Organización del proceso de elección de autoridades municipales de Xoxocotla, Morelos para el periodo 2022-2024, realizada por el Consejo Electoral.
2. La asamblea del 18 (dieciocho) de mayo.
3. Reconocimiento de mecanismos de elección de las autoridades de Xoxocotla por usos y costumbres.
4. Realización de la jornada electoral del 6 (seis) de junio por personas no legitimadas para ello.
5. Anulación de la planilla 10.
6. Entrega de constancias de mayoría y validez de la elección de la presidencia municipal, sindicatura y regidurías del municipio indígena de Xoxocotla, derivado de la nulidad de diversas casillas.
7. Simulación de la elección municipal del 6 (seis) de junio con personas ciudadanas que no se pueden cuantificar ni comprobar, la elección no cumplió con los requisitos de una asamblea general comunitaria como máxima autoridad de la comunidad.

Las claves de identificación de dichos expedientes son: TEEM/JDC/306/2021, TEEM/JDC/307/2021, TEEM/JDC/328/2021, TEEM/JDC/342/2021, TEEM/JDC/343/2021, TEEM/JDC/344/2021, TEEM/JDC/345/2021, TEEM/JDC/346/2021, TEEM/JDC/348/2021, TEEM/JDC/1494/2021, TEEM/JDC/1515/2021, TEEM/JDC/1516/2021, TEEM/JDC/1517/2021, TEEM/JDC/1518/2021 y TEEM/JDC/1524/2021.

**10. Elección.** El 6 (seis) de junio se llevó a cabo la elección del Órgano de Gobierno de Xoxocotla, resultando ganadora la planilla azul.

**11. Resolución del Tribunal Local.** El 24 (veinticuatro) de julio, el Tribunal Local resolvió el juicio TEEM/JDC/306/2021-3 y sus acumulados decretando la nulidad de la elección del Órgano de Gobierno de Xoxocotla por considerar ilegal el Consejo Electoral y todos los actos realizados por el mismo.

**12. Juicio federal.** El 29 (veintinueve) de julio, la parte actora presentó su demanda ante el Tribunal Local, la cual fue remitida a esta Sala Regional.

**13. Turno e instrucción.** El 2 (dos) de agosto se recibió la demanda en esta Sala Regional, se integró el expediente **SCM-JDC-1769/2021**, y fue turnado a la ponencia de la magistrada María Guadalupe Silva Rojas quien en su oportunidad, admitió el juicio y cerró la instrucción.

## RAZONES Y FUNDAMENTOS

**PRIMERA. Jurisdicción y competencia.** Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver el presente asunto, porque se trata de un medio de impugnación promovido un ciudadano, a fin de controvertir una sentencia emitida por el Tribunal Local, relacionada con la elección del Órgano de Gobierno de Xoxocotla según los usos y costumbres y sistema normativo interno de su población; supuesto competencia de esta Sala Regional y entidad federativa en que ejerce jurisdicción. Lo anterior, con fundamento en:

- **Constitución:** artículos 41, párrafo segundo, Base VI y 99, párrafo cuarto, fracción V.
- **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.** Artículos 165, 166-IIIc) y 176-IV.
- **Ley de Medios:** artículos 79.1, 80.1.f) y 83.1.b).

- **Acuerdo INE/CG329/2017<sup>2</sup>**, emitido el 20 (veinte) de julio del 2017 (dos mil diecisiete) por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, que aprobó el ámbito territorial de las circunscripciones plurinominales electorales federales en que se divide el país y su ciudad cabecera.

## **SEGUNDA. Análisis con perspectiva intercultural**

Considerando que la controversia está relacionada con la elección de la autoridad municipal del municipio indígena de Xoxocotla, para su estudio se adoptará una perspectiva intercultural<sup>3</sup>, que permita una correcta protección de los derechos tanto de la parte actora como de la comunidad indígena de Xoxocotla, al ser un grupo en situación de vulnerabilidad, por lo que debe atenderse a las desventajas (social, política, económica y cultural) que tienen los pueblos y comunidades indígenas y su posible impacto en el desenvolvimiento o desarrollo de quienes lo integran frente al resto de la sociedad.

En ese sentido, cobran aplicación plena, los derechos reconocidos a los pueblos indígenas y personas que las integran en la Constitución, en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, otros instrumentos internacionales de los que México es parte<sup>4</sup>, por lo

---

<sup>2</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 (cuatro) de septiembre de 2017 (dos mil diecisiete).

<sup>3</sup> Con fundamento en el artículo 2 apartado A fracción II de la Constitución, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y otros instrumentos internacionales de los que México es parte. Además, con base en la jurisprudencia 19/2018 de la Sala Superior, de rubro **JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL**, consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 11, número 22, 2018 (dos mil dieciocho), páginas 18 y 19.

<sup>4</sup> Así lo ha sostenido la Sala Regional en los expedientes SCM-JDC-166/2017, SCM-JDC-1253/2017, SCM-JDC-1253/2017, SCM-JDC-1339/2017, SCM-JDC-1645/2017, SCM-JDC-69/2019 y acumulados, SCM-JDC-1047/2019 y SCM-JDC-

que atendiendo a las disposiciones aplicables<sup>5</sup> esta sala resolverá este caso considerando los siguientes elementos:

- A. Respetar el derecho a la autoadscripción y autoidentificación como pueblo o persona indígena<sup>6</sup>.
- B. Reconocer el pluralismo jurídico y que el derecho indígena cuenta con principios, instituciones y características propias<sup>7</sup>.
- C. Acudir a las fuentes adecuadas para conocer las instituciones y reglas vigentes<sup>8</sup>.
- D. Considerar las especificidades culturales de los pueblos y personas indígenas<sup>9</sup>.
- E. Maximizar el principio de libre determinación<sup>10</sup>.
- F. Aplicar los estándares de derechos humanos reconocidos a las comunidades y personas indígenas, de acuerdo al principio de igualdad y no discriminación<sup>11</sup>.

---

1097/2019, SCM-JDC-1202/2019, SCM-JDC-1205/2019, SCM-JDC-1227/2019 entre otros.

<sup>5</sup> De la Constitución, y tratados internacionales, la jurisprudencia aplicable, la Guía de actuación para los juzgadores [y juzgadoras] en materia de Derecho Electoral Indígena de la Sala Superior y el Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas

<sup>6</sup> Artículos 2º párrafo segundo de la Constitución y 1.2 del Convenio 169, así como la jurisprudencia de la Sala Superior 12/2013 de rubro **COMUNIDADES INDÍGENAS. EL CRITERIO DE AUTOADSCRIPCIÓN ES SUFICIENTE PARA RECONOCER A SUS INTEGRANTES**, 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.

<sup>7</sup> Artículo 2º apartado A fracción II de la Constitución, así como la jurisprudencia 19/2018 de rubro **JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL**, consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, TEPJF, año 11, número 22, 2018 (dos mil dieciocho), páginas 18 y 19, y la tesis LII/2016 de rubro **SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SE INTEGRA POR EL DERECHO INDÍGENA Y EL DERECHO FORMALMENTE LEGISLADO**, consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, TEPJF, año 9, número 18, 2016 (dos mil dieciséis), páginas 134 y 135.

<sup>8</sup> Jurisprudencia 19/2018, ya citada.

<sup>9</sup> Artículos 2º apartado A fracción VIII de la Constitución y 8.1 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, la jurisprudencia 19/2018 (antes citada), así como el *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas*.

<sup>10</sup> Artículos 5.a) del Convenio 169, y 4, 5, 8 y 33.2 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, así como el *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas*.

<sup>11</sup> Artículos 1º de la Constitución, 2.1 y 3.1 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países

- G.** Garantizar el acceso a la justicia para obtener la protección contra la violación de sus derechos y poder iniciar procedimientos legales, ya sea personalmente o por medio de sus representantes<sup>12</sup>. Flexibilizar las reglas probatorias, conservando la obligación de aportar las necesarias para apoyar sus afirmaciones<sup>13</sup>.

Esto, reconociendo los límites constitucionales y convencionales de su implementación<sup>14</sup>, ya que la libre determinación no es un derecho ilimitado, sino que debe respetar los derechos humanos de las personas<sup>15</sup> y preservar la unidad nacional<sup>16</sup>.

**TERCERA. Requisitos de procedencia.** Este medio de impugnación reúne los requisitos previstos en los artículos 8.1, 9.1, y 79.1 de la Ley de Medios, en razón de lo siguiente:

---

Independientes, y 1 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

<sup>12</sup> Artículos 2º apartado A fracción VIII de la Constitución, 12 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y 40 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

<sup>13</sup> De acuerdo con la tesis XXXVIII/2011 de la Sala Superior de rubro **COMUNIDADES INDÍGENAS. REGLAS PROBATORIAS APLICABLES EN LOS JUICIOS ELECTORALES (LEGISLACIÓN DE OAXACA)**, consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 4, número 9, 2011 (dos mil once), páginas 53 y 54; así como la jurisprudencia 18/2015 de la Sala Superior de rubro **COMUNIDADES INDÍGENAS. LA SUPLENCIA DE LA QUEJA NO EXIME DEL CUMPLIMIENTO DE CARGAS PROBATORIAS, SIEMPRE QUE SU EXIGENCIA SEA RAZONABLE Y PROPORCIONAL**, consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 8, número 17, 2015 (dos mil quince), páginas 17, 18 y 19.

<sup>14</sup> Criterio que la Sala Regional también ha sostenido al resolver los expedientes SDF-JDC-56/2017 y acumulados, SCM-JDC-166/2017, SCM-JDC-1645/2017, SCM-JDC-69/2019 y acumulados, SCM-JDC-1047/2019, SCM-JDC-1227/2019 entre otros.

<sup>15</sup> De acuerdo con la 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>16</sup> De acuerdo con la tesis aislada de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de clave 1a. XVII/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.

**a) Forma.** La parte actora presentó su demanda por escrito ante el Tribunal Local, en ella constan su nombre y firma autógrafa; señaló a la autoridad responsable; identificó el acto impugnado; y mencionó los hechos y agravios en que basa su impugnación.

**b) Oportunidad.** La demanda es oportuna, pues el acto impugnado fue notificado a la parte actora el 25 (veinticinco) de julio y presentó su demanda el 29 (veintinueve) siguiente, de ahí que resulte evidente que fue interpuesta en el plazo de 4 (cuatro) días previsto en el artículo 8 de la Ley de Medios.

**c) Legitimación e interés jurídico.** Este requisito está satisfecho pues la parte actora acude por derecho propio y en su carácter de titular de la candidatura suplente a la presidencia municipal de la planilla azul -ganadora en la elección del Órgano de Gobierno de Xoxocotla para el periodo 2022-2024- para controvertir la resolución del Tribunal Local, que declaró la nulidad de la convocatoria a dicha elección y del Consejo Electoral y en consecuencia todos los actos realizados por el mismo.

**d) Definitividad.** Este requisito está satisfecho, pues la normativa electoral local no prevé algún recurso o medio de impugnación que deba ser agotado antes de esta instancia para controvertir la sentencia impugnada.

#### **CUARTA. Estudio de fondo**

##### **4.1. Suplencia en la expresión de los agravios**

Esta Sala Regional suplirá no solo la deficiencia de los agravios, sino también su ausencia total y si es el caso, deberá precisar el acto que realmente afecta a la parte actora, incluso supliendo de manera total la posible deficiencia de su demanda, como parte de la perspectiva intercultural que debe superar las desventajas

procesales en que se encuentran quienes integran comunidades indígenas -por sus circunstancias culturales, económicas o sociales- 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>17</sup>.

#### 4.2. Síntesis de agravios

Atendiendo a lo antes señalado, los agravios de la parte actora son los siguientes:

- El acto impugnado toma al informe antropológico como elemento probatorio para determinar si es válido o no el proceso utilizado para la elección de la autoridad municipal pero no considera que según dicho informe, un municipio indígena puede cambiar la forma de elección de sus autoridades ante su nueva realidad, máxime que la figura de la ayudantía municipal que era quien antes convocaba para la elección de las autoridades auxiliares ya no existe derivado de la creación del municipio indígena de Xoxocotla y ahora sus procesos tienen que estar avalados por el IMPEPAC, órgano que participó en la designación del Consejo Electoral.

En este punto, la parte actora destaca que aun cuando la existencia del Consejo Electoral no se desprende de la ley, *“fue oportuno”* que el IMPEPAC hubiera participado en su designación, pues esta atiende al derecho de autogobierno de la comunidad indígena de Xoxocotla.

- La responsable no consideró que el informe antropológico establece que la Asamblea General es la constante en la toma de decisiones y a través de ésta se informó a la ciudadanía la implementación del Consejo Electoral quien en coordinación

---

<sup>17</sup> 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.

con el IMPEPAC era el órgano facultado para organizar las elecciones.

- En ese orden de ideas, señala que el Tribunal Local perdió de vista que la Junta Electoral Municipal que refiere la sentencia impugnada, era el órgano que, efectivamente, desde 1997 (mil novecientos noventa y siete) organizaba y validaba las elecciones pero de las autoridades **auxiliares** de la comunidad de Xoxocotla, siendo que actualmente y derivado de la creación del municipio indígena de Xoxocotla, se está ante la elección de una autoridad que no tiene esa naturaleza (auxiliar) pues lo que se elige es la autoridad *“que va a representar a un **MUNICIPIO LIBRE Y AUTÓNOMO** y no las personas que van a representar una colonia o comunidad”*.
- Que el Tribunal Local tomó en cuenta para resolver, el método utilizado para la elección del Concejo Municipal, cuya convocatoria fue emitida por el delegado municipal, sin considerar que este procedimiento fue excepcional ya que el municipio es de nueva creación y por ello el Congreso del Estado determinó los pasos a seguir para la elección del primer Concejo Municipal, pero estableció que el IMPEPAC debía determinar en conjunto con la población, los procesos a seguir para las siguientes elecciones de las autoridades municipales, conforme a sus usos y costumbres.
- Que la autoridad responsable declarara la nulidad de la elección y ordenara convocar una nueva, lo que transgrede la voluntad popular en que eligieron la planilla que les representaría en el periodo 2022-2024.
- Que el Tribunal Local funda y motiva su determinación en una incorrecta interpretación y aplicación de los usos y costumbres de la comunidad de Xoxocotla porque omite considerar además de dichos usos y costumbres, la estructura comunitaria y la organización de la comunidad que ejerce su autogobierno a través de su órgano máximo que es la

Asamblea General, seguida del Concejo Municipal -órgano de gobierno y administración de Xoxocotla- y diversos comités.

- Que la determinación de anular la convocatoria y todo el proceso de elección para integrar al Concejo Municipal 2022-2024, para que sea el actual Concejo Municipal quien convoque al nuevo procedimiento de elección para su renovación, parte de la interpretación errónea del Tribunal Local que aplica al proceso de elección del Concejo Municipal, las reglas que eran aplicables para la elección de las autoridades auxiliares de la comunidad de Xoxocotla antes de la creación del municipio indígena y así, la autoridad responsable concluye por otorgar al Concejo Municipal, facultades que no son propias del mismo, desconociendo a la Asamblea General.
- Además, se queja de que el Tribunal Local anule la elección bajo el argumento de que el Consejo Electoral no tiene sustento en los usos y costumbres de Xoxocotla, cuando fue la propia Asamblea General quien lo dotó de facultades para la organización de la elección del nuevo Concejo Municipal; esto, pues la parte actora considera que dicho concejo no tiene las facultades electorales que le reconoce el Tribunal Local.
- Finalmente, la parte actora sostiene que la sentencia impugnada no se apega a derecho porque establece que la elección debe ser organizada por el Consejo Municipal, siendo que conforme a los usos y costumbres de Xoxocotla, tal labor corresponde al Consejo Temporal de acuerdo con la decisión tomada por la Asamblea General el 18 (dieciocho) de mayo.

### 3.3. Análisis de los agravios

Los agravios de la parte actora son **fundados** por las siguientes consideraciones.

- **¿Qué consideró la autoridad responsable?**



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

SCM-JDC-1769/2021

El Tribunal Local señaló que conforme a los antecedentes de los procesos electivos de Xoxocotla con que cuenta el IMPEPAC y al dictamen antropológico del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) del estado de Morelos de fecha 2 (dos) de junio, no había elementos que acreditaran la existencia de dicha figura en la comunidad.

Además, la responsable sostuvo que las autoridades de la comunidad de Xoxocotla encargadas de la organización de las elecciones eran la Junta Electoral Municipal de Puente de Ixtla y la Junta Electoral Municipal Permanente, ambas instituciones integradas por: la persona titular de la presidencia municipal, el IMPEPAC y una representación de regidurías de primera minoría.

Por otra parte, el Tribunal Local estableció que el método de elección de las autoridades de Xoxocotla, de acuerdo con sus usos y costumbres es por voto directo a través de planillas y de urnas.

Dichos procesos electivos inician con la publicación de una convocatoria por escrito para el registro de las personas aspirantes, contrario a lo realizado por el Consejo Electoral que inició con la convocatoria para un pre registro de candidaturas publicada a través de la red social de Facebook, cuyos requisitos y fechas para participar se acordaron en reunión privada entre personas ciudadanas, siendo que no hay constancia de que se hubiera difundido por algún medio para informar a la población.

Por lo anterior, la responsable concluyó que ante la falta de certeza en el proceso de elección del nuevo Consejo Municipal, por no haberse llevado a cabo conforme a los usos y costumbres de la comunidad de Xoxocotla, debía revocar el acto impugnado

y dejar sin efectos los actos que derivaron del mismo, entre los que se encuentra la elección del 6 (seis) de junio y la entrega de la constancia de mayoría a la planilla ganadora.

- **¿Qué tipo de controversia se resuelve?**

En términos de la jurisprudencia 18/2018<sup>18</sup> se precisa que si bien el origen de la controversia ante el Tribunal Local era de carácter **intracomunitario** pues debía decidir si la autonomía de la comunidad de Xoxocotla se reflejó en “restricciones internas” a sus propios miembros que cuestionaban las actuaciones realizadas por quienes se ostentaban como autoridad de dicha comunidad, ante esta Sala Regional la controversia toma un cariz **extracomunitario** pues la parte actora considera que el Tribunal Local vulneró el derecho de autogobierno de la comunidad de Xoxocotla al imponer a dicha comunidad cuestiones ajenas a sus usos y costumbres o sistema normativo interno para la elección de sus autoridades.

- **¿Qué resuelve esta Sala Regional?**

Los agravios de la parte actora son **fundados**, porque la autoridad responsable no analizó el contexto en que se desarrolló el acto impugnado en aquella instancia, inserto en un conflicto intracomunitario.

El municipio de Xoxocotla fue creado en 2017 (dos mil diecisiete) y en febrero de 2018 (dos mil dieciocho) el Congreso del Estado de Morelos nombró un Concejo Municipal que estaría en

---

<sup>18</sup> 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**, 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, que establece la obligación de los tribunales de identificar claramente el tipo de controversias comunitarias que se someten a su conocimiento a fin de analizar, ponderar y resolver adecuadamente y con perspectiva intercultural.

funciones hasta el 31 (treinta y uno) de diciembre de 2021 (dos mil veintiuno).

De conformidad con el artículo 188 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, el Concejo Municipal designado por el congreso tiene las mismas facultades y obligaciones que competen a los ayuntamientos electos popularmente, y el mismo número de integrantes.

Una vez agotado el periodo por el que las personas integrantes del Concejo Municipal fueron nombradas, el municipio debería elegir su Órgano de Gobierno de Xoxocotla siendo tal elección la que generó esta cadena impugnativa.

Considerando este contexto en que el municipio de Xoxocotla, por primera vez organiza la elección de su Órgano de Gobierno y que dicho municipio es indígena y su comunidad se rige por su propio sistema normativo interno y tiene sus usos y costumbres y a partir de las constancias de este expediente, esta Sala Regional advierte que la organización de dicha elección se circunscribe en un marco de tensión y conflicto intracomunitario marcado por diferencias graves entre otros aspectos, respecto a las normas o procedimientos de derecho interno que deben observarse para la elección de quienes gobernarán el municipio a partir del próximo 1° (primero) de enero del año 2022 (dos mil veintidós).

En ese sentido, la controversia planteada ante el Tribunal Local no se limitaba exclusivamente a determinar si la organización de la elección, cumplía los planteamientos establecidos por la parte actora sino que la actuación de la responsable debió resolver de manera integral y pacífica el conflicto existente en la comunidad, considerando que la determinación de las normas y

procedimientos que rigen la elección de autoridades municipales, en un sistema normativo interno propio en una comunidad que tiene sus usos y costumbres particulares, forma parte integral del derecho a la autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas y, en específico, del derecho a elegir a sus autoridades, lo que supone reconocer no solo las reglas y principios aplicables, sino también el conjunto de valores que forman parte intrínseca del sentido de pertenencia a la comunidad de que se trate (como la búsqueda de consensos y la armonía social).

Al respecto, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, del que México es Estado parte, establece, en su artículo 5 que en la aplicación de dicho instrumento *“deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y **deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente**”*; asimismo, *“**deberá respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos**”* y *“adoptarse, con la participación y cooperación de los pueblos interesados, **medidas encaminadas a allanar las dificultades que experimenten dichos pueblos al afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo.**”*

Adicionalmente, dispone en su artículo 8 que *“al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados **deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario**”*, y entre ellas *“**el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con***

*los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio” (énfasis añadido).*

Desde esta perspectiva, ha sido criterio reiterado de la Sala Superior<sup>19</sup>, que ante la existencia de un escenario de conflicto intracomunitario caracterizado, entre otras cosas, por la falta de definición clara respecto de las reglas y procedimientos vigentes para la elección de las autoridades de pueblos y comunidades indígenas o ante la diferencia grave entre las posiciones de sus integrantes y representantes de la comunidad, respecto a las mismas, las autoridades estatales, tanto federales como locales, deben procurar la adopción de aquellas medidas necesarias que propicien el diálogo en la comunidad y la solución pacíficas de las controversias internas como parte del reconocimiento pleno del derecho de acceso a la justicia.

Esto, a fin de garantizar no solo el derecho de audiencia y defensa de las partes implicadas, sino también propiciando la construcción de consensos y acuerdos, evitando la imposición o la valoración unilateral de determinados hechos, máxime cuando no se ha tomado en consideración al conjunto de los actores relevantes de la propia comunidad.

El análisis contextual en estos casos permite garantizar de mejor manera la dimensión interna del derecho a la participación política de las personas integrantes de las comunidades y pueblos indígenas como expresión de su derecho a la libre determinación reconocido tanto en la Constitución, como en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de

---

<sup>19</sup> Ver sentencia del juicio SUP-JDC-1011/2013, SUP-JDC-1097/2013, SUP-JDC-1181/2013.

Morelos, así como por el derecho internacional, evitando imponer determinaciones que resulten ajenas a la comunidad o que no consideren al conjunto de autoridades tradicionales o miembros relevantes de la comunidad para efecto de la toma de decisiones, pues ello en lugar de contribuir a resolver la controversia puede resultar un factor agravante o desencadenante de otros escenarios de conflicto en la propia comunidad.

En ese sentido, debe favorecerse el restablecimiento, en su caso, de las relaciones que conforman el tejido social comunitario, desde una perspectiva intercultural integral en que quienes integran la comunidad y las autoridades propicien y participen en la solución de la controversia, distinta a la concepción tradicional de la jurisdicción como una relación entre “ganadores” y “perdedores” sobre la determinación de un tercero imparcial.

### **Caso concreto**

En el caso, la situación de conflicto o tensión intracomunitaria se corrobora no solo a partir de los argumentos de las partes respecto a sus diferentes perspectivas de las normas y procedimientos válidos en la comunidad, sino también sobre la Asamblea General y los procesos electorales de Xoxocotla, previstos en el informe antropológico requerido por el Tribunal local en el juicio primigenio de fecha 2 (dos) de junio del año en curso.

En dicho informe se reconoce que existe una situación compleja en el panorama sociocultural del municipio y que las posiciones se han radicalizado a partir del año 2020 (dos mil veinte) en razón del tema político-electoral, a raíz de la organización de la elección del Órgano de Gobierno de Xoxocotla y que diversos grupos se han manifestado como legítimos para llevar a cabo la elección.

En ese sentido, de conformidad con el artículo 2 bis fracción es VIII y IX, de la constitución política del estado libre y soberano de Morelos, así como 1 y 2 de la Constitución, los artículos 6 y 8 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, 3, 4 y 18 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, a fin de privilegiar la solución del conflicto intracomunitario que se vive en Xoxocotla, a raíz de la organización de la elección de su Órgano de Gobierno, acudieron ante el Gobierno del Estado para resolver dicho conflicto, como se desprende de las minutas de trabajo que constan en actuaciones de fechas 17 (diecisiete) de marzo, 6 (seis) de abril, 13 (trece) de abril, 20 (veinte) de abril, y 30 (treinta) de abril.

En dichas reuniones estuvieron presentes, representaciones del Gobierno del Estado, del IMPEPAC, de la Comisión para el Diálogo con los Pueblos Indígenas de México, del Concejo Municipal e integrantes de la comunidad que aspiraban a integrar el Órgano de Gobierno de Xoxocotla para el periodo 2021-2024, con la finalidad de solucionar el conflicto planteado respecto del proceso electoral de dicho órgano.

En dichas mesas de negociación se tomaron diversos acuerdos entre los que se destacan la aprobación de los lineamientos para la elección de Xoxocotla, así como la creación del Consejo Electoral integrado por una persona representante propietaria y una suplente de cada candidatura -persona que aspiraba a integrar el Órgano de Gobierno de Xoxocotla-.

También se acordó que el Consejo Electoral sería el órgano facultado para tomar decisiones en la organización de la elección del Órgano de Gobierno de Xoxocotla.

Atendiendo a ello, en la Asamblea General del 18 (dieciocho) de mayo, se sometió a votación la ratificación de los lineamientos a que se debería someter el proceso electoral, los cuales se habían acordado previamente en las reuniones de trabajo que se tuvieron con diversas autoridades que apoyaron a solucionar el referido conflicto.

En ese sentido, los agravios de la parte actora son **fundados** pues como señalan, la Asamblea General se pronunció respecto de los lineamientos aprobados para la organización del proceso electoral, así como respecto a la existencia del Consejo Electoral.

En relación con esto último, si bien no es una institución que hubiera existido previamente conforme a sus usos y costumbres o sistema normativo interno, debe desatacarse que es una institución aprobada por la Asamblea General como producto de las reuniones que se realizaron para generar una solución pacífica al conflicto generado por la elección del Órgano de Gobierno de Xoxocotla.

La creación de dicho Consejo Electoral es perfectamente válida dentro de una visión intercultural que, como resalta la parte actora, debe entender por un lado, el contexto en que se suscitó -no solo por el conflicto existente- pues la comunidad vivió una fuerte transformación al crearse el municipio indígena de Xoxocotla, lo que evidentemente podría llevar a la realización de modificaciones en su sistema normativo interno y sus propias estructuras para que la comunidad se adaptara a su nueva realidad que ahora implica el gobierno de un municipio.

En ese sentido, la determinación de la Asamblea General de crear el Consejo Electoral para que fuera el encargado de

organizar la elección el Órgano de Gobierno de Xoxocotla, no solo buscaba resolver un conflicto interno, sino que se realizó en un ejercicio pleno de los derechos de la comunidad de Xoxocotla al autogobierno y la autodeterminación.

En ese sentido, contrario a lo que sostuvo el Tribunal Local, la creación del Consejo Electoral resultó una medida alternativa de solución del conflicto electoral, pues a través de este Consejo es que la comunidad resolvió la organización de la elección por lo que, atendiendo a todos los derechos y principios involucrados, las autoridades electorales deben respetar tal decisión comunitaria que privilegia este tipo de medidas alternativas al interior de los conflictos intracomunitarios.

Además, es necesario destacar que las personas integrantes de la parte actora en la instancia local que se inconformó con la creación del Consejo Electoral, participó en las reuniones convocadas por este; por otro lado, tanto el Concejo Municipal como los grupos que se oponían a que se realizara la elección y las personas precandidatas a integrar el Órgano de Gobierno de Xoxocotla, acordaron crear el Consejo Electoral, conformado por 2 (dos) representantes de cada una de tales personas y una vez que se acordaron los lineamientos para la elección, los elevaron a la Asamblea General.

Cabe resaltar que en la creación del Consejo Electoral, avalada por la Asamblea General celebrada el 18 (dieciocho) de mayo, no existió oposición de la comunidad a tal determinación o a los lineamientos que regularon el proceso electoral del Órgano de Gobierno de Xoxocotla.

Esta determinación está sustentada además, en el criterio esencial que sostuvo la Sala Superior en la jurisprudencia

11/2014 de rubro **SISTEMAS NORMATIVO INDÍGENAS. MEDIDAS ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS ELECTORALES (LEGISLACIÓN DE OAXACA)**<sup>20</sup> que establece lo siguiente:

De lo dispuesto en los artículos 1° y 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6 y 8 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo; 3, 4 y 18 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; 16 y 25, apartado A, fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; 255, párrafos 2 y 6, 264, párrafo 2, 265 y 266 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de Oaxaca, así como 76 y 79 de la Ley Orgánica Municipal de ese Estado, se concluye que, con el fin de alcanzar acuerdos que solucionen de manera integral las diferencias respecto de las reglas y procedimientos aplicables para la elección de autoridades de pueblos indígenas cuando existan escenarios de conflicto que puedan tener un impacto social o cultural para los integrantes de la comunidad, derivados de elecciones regidas por sistemas normativos indígenas, previamente a la emisión de una resolución por parte de las autoridades administrativas o jurisdiccionales, se deben privilegiar medidas específicas y alternativas de solución de conflictos al interior de las comunidades, de ser el caso, las previstas en la propia legislación estatal, mediante los procedimientos e instituciones que se consideren adecuados y válidos comunitariamente; lo anterior contribuye a garantizar el pleno respeto a su autonomía, así como el derecho que tienen a elegir a sus propias autoridades en el ejercicio de su libre determinación, al propiciar la participación de los miembros de la comunidad y de las autoridades en la solución de la controversia, de una manera alternativa a la concepción tradicional de la jurisdicción, sin que estas formas alternativas puedan contravenir preceptos y principios constitucionales y convencionales.

[El resaltado es propio]

En ese sentido, si la creación del Consejo Electoral, fue la solución al conflicto que vivía la comunidad de Xoxocotla derivado de que por primera vez elegirían a su Órgano de Gobierno de Xoxocotla, es evidente que dicha institución no tenía un antecedente de participación en procesos electorales anteriores realizados según el sistema normativo interno y los usos y costumbres de la comunidad -que nunca había electo esa autoridad-.

---

<sup>20</sup> 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 28, 29 y 30.

Además, fue un ejercicio válido del autogobierno de la comunidad que creó dicho Consejo Electoral para solucionar un conflicto interno y decidir cómo se organizaría la elección de su Órgano de Gobierno, determinación que conforme a los usos y costumbres de la comunidad fue aceptada por la Asamblea General -como máximo órgano decisorio de Xoxocotla- como se desprende del acta de dicha asamblea celebrada el 18 (dieciocho) de mayo, debiendo destacarse que dicha asamblea fue dirigida por el Consejo Electoral sin que existiera oposición alguna por parte de la comunidad.

Así al resultar fundados los agravios, lo procedente es **revocar** la resolución controvertida, para los siguientes

#### **CUARTA. Efectos de la sentencia**

Atendiendo a las conclusiones anteriores, lo procedente es **revocar** la sentencia impugnada en lo que fue materia de controversia.

Ahora bien, toda vez que la responsable dejó de estudiar los agravios relativos a la legalidad de la elección por considerar que no procedía su estudio por considerar ilegal el órgano que organizó la elección, lo procedente es ordenar a la responsable que en un plazo **de 20 (veinte) días naturales** emita una nueva resolución en que atienda esos agravios, considerando que la creación del Consejo Electoral fue válida.

Esto, en el entendido de que la toma de protesta del Órgano de Gobierno de Xoxocotla electo en dicha elección -cuya validez deberá estudiar- será el próximo 1° (primero) de enero de 2022 (dos mil veintidós) por lo que es posible que sea la autoridad responsable quien analice dichos agravios en un primer momento, permitiendo así que, en caso de existir alguna

inconformidad con la resolución que emita, las personas que lo consideren conveniente a sus derechos, puedan impugnar tal determinación.

Por lo expuesto y fundado, la Sala Regional

**RESUELVE:**

**ÚNICO. Revocar** la sentencia impugnada, para los efectos precisados en el apartado correspondiente.

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

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

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.