

JUICIO ELECTORAL Y JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO

EXPEDIENTES: SCM-JE-91/2019 y SCM-JDC-1176/2019 ACUMULADOS

PARTE ACTORA: NORBERTO ZAMORANO ORTEGA EN SU CARÁCTER DE CONCEJAL PRESIDENTE DEL CONCEJO INDÍGENA DEL MUNICIPIO DE COATETELCO, MORELOS, Y RUBICELIA OCTAVIANO QUEVEDO

AUTORIDAD RESPONSABLE: TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE MORELOS

MAGISTRADO: JOSÉ LUIS CEBALLOS DAZA

SECRETARIOS: RENÉ SARABIA TRÁNSITO, HUGO ABELARDO HERRERA SÁMANO Y JUAN CARLOS CLETO TREJO

Ciudad de México, veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve.

La Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sesión pública de esta fecha, resuelve **revocar** la resolución impugnada para los efectos que se precisan, con base en lo siguiente.

G L O S A R I O

Actora o promovente	Rubicelia Octaviano Quevedo
Actor	Norberto Zamorano Ortega
Autoridad responsable, Tribunal local o Tribunal responsable	Tribunal Electoral del Estado de Morelos
Ayudantía Municipal	Ayudantía Municipal de la Colonia Pedro Saavedra, del Municipio de Coatetelco, Morelos

SCM-JE-91/2019 Y ACUMULADO

Colonia	Colonia General Pedro Saavedra, del Municipio de Coatetelco, Morelos
Concejo Municipal	Concejo Municipal indígena del Municipio de Coatetelco, Morelos
Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Constitución local	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos
Decreto 2342	Decreto número dos mil trescientos cuarenta y dos.- Por el que se crea el municipio de Coatetelco, Morelos, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" el catorce de diciembre de dos mil diecisiete
Instituto local IMPEPAC	o Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana
Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley Orgánica Municipal	Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos
Juicio de la Ciudadanía	Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (y la ciudadana)
Municipio	Municipio de Coatetelco, Morelos
Parte actora	Rubicelia Octaviano Quevedo y Norberto Zamorano Ortega
Resolución impugnada o sentencia impugnada	Sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Morelos, el ocho de octubre de dos mil diecinueve, dentro del expediente TEEM-JDC/89/2019-2
Suprema Corte	Suprema Corte de Justicia de la Nación

SÍNTESIS

Para una mayor facilidad en la comprensión de esta sentencia¹, la Sala Regional presenta una síntesis de la misma:

¹ Esta síntesis no sustituye a la sentencia, sino que es una herramienta para facilitar su comprensión, en el entendido de que la sentencia entendida en su integralidad, contiene los fundamentos y motivos que llevaron a resolver este juicio en la manera expresada en el único punto resolutivo de la misma.

¿Qué quiere la parte actora?

La actora pretende que esta Sala Regional revoque la sentencia impugnada y reconozca las determinaciones asumidas según afirma el cuatro de agosto por la Asamblea Comunitaria de la colonia, perteneciente al municipio indígena de Coatetelco, en la cual fue electa por usos y costumbres como ayudante municipal y representante oficial.

Por su parte, en el juicio electoral también se pretende la revocación, de la resolución impugnada por invadir la esfera de competencia del Concejo del Municipio, ya que a decir del actor el exhorto para que se convoque a la elección de la Ayudantía Municipal, en realidad constituye una orden que transgrede su autonomía.

¿Qué resuelve esta Sala Regional?

Esta Sala Regional considera que la actora tiene razón al afirmar que la sentencia impugnada fue emitida sin perspectiva intercultural.

Esto, porque el Tribunal Local consideró que por el solo hecho de que en la Ley Orgánica Municipal se establece una atribución a los ayuntamientos para convocar a la elección de ayudantías municipales, era imposible ponderar la validez de una elección convocada por quien habita la colonia en aparente ejercicio de su libre determinación y acorde a sus usos y costumbres.

Por ello, el Tribunal Local deberá emitir una nueva sentencia en que resuelva dicha controversia: Atendiendo al sistema de organización de la colonia, perteneciente al municipio indígena de Coatetelco, Morelos.

¿Fue válida la Asamblea en donde la actora señala que resultó electa como Ayudante Municipal y representante oficial de la Colonia?

Para emitir dicha resolución, el Tribunal Local deberá atender las siguientes cuestiones que faltó considerar en el estudio de la controversia original.

1. Llamamiento de todas las partes involucradas en el conflicto

Al aplicar una perspectiva intercultural a este asunto, la Sala Regional advierte que el conflicto de origen no necesariamente involucra a una autoridad como responsable del acto impugnado - como sucede generalmente en los litigios en materia electoral-.

En tal sentido, se advierte que la controversia en estudio reviste características especiales que permiten identificarlo bajo una dualidad esto es con una doble perspectiva como conflicto intercomunitario y extracomunitario.

Es decir, la actora pretende que se reconozca la validez de una asamblea en donde aduce resultó electa como Ayudante Municipal y representante oficial de la Colonia, lo cual implica un **conflicto intracomunitario** que debe resolverse por la autoridad estatal (Tribunal Local) para definir si debe prevalecer la elección de la actora en la asamblea comunitaria o si conforme a la Ley Orgánica Municipal el ayuntamiento debe convocar a la elección de ayudantías municipales.

El segundo aspecto, se encuadra en el plano extracomunitario, al acreditarse un conflicto del sistema normativo interno de Coatetelco y de la Colonia en que habita la actora del sistema normativo interno de Coatetelco y de la Colonia en que habita la actora con las disposiciones de la Ley Orgánica Municipal, que establecen el procedimiento a seguir para convocar, celebrar y calificar una elección de Ayudantía Municipal.

Para poder resolver este conflicto, es necesario que la comunidad pueda participar en el juicio de origen, no solo a través de una de sus integrantes (la actora) sino de todas las partes que puedan tener intereses o visiones afines u opuestas a las manifestadas por la actora, integrantes de la colonia.

Por ello, debe reponerse el procedimiento del Juicio Local y el Tribunal Local deberá determinar la manera en que se publicará la demanda de la actora -que fue quien acudió a esa instancia- para garantizar la posibilidad de que quienes integran la comunidad se enteren de la existencia del juicio y puedan manifestar lo que consideren necesario que el Tribunal Local tome en cuenta para resolver la controversia.

2. Identificación del contexto del sistema electoral

Para resolver la controversia (sintetizada en la pregunta señalada anteriormente), el Tribunal Local debe recabar la información necesaria para conocer el sistema normativo interno de la colonia por el cual sus integrantes eligen a la Ayudantía, pues solo así puede estudiar si la asamblea referida por la actora y las determinaciones tomadas en la misma, fueron válidas o no.

3. Ejercicio de facultades para mejor proveer para la adquisición de pruebas

En la sentencia se razona que en el expediente del juicio local solo existen las pruebas ofrecidas por la actora, a quien de ordinario le correspondería probar sus afirmaciones, sin embargo, el caso debe resolverse con una perspectiva intercultural y atendiendo a ello, dejar la carga de la prueba a la actora podría implicar una violación a su derecho de acceso a la justicia e incluso podría llevar al Tribunal Local a emitir una resolución errónea al juzgar sin tener los elementos necesarios para conocer los hechos que generaron el conflicto.

Por ello, es necesario que el Tribunal recabe las pruebas e información necesarias para conocer no solo el sistema normativo de la comunidad y la Colonia, sino si los hechos que debe juzgar sucedieron o no y cómo, así como en qué contexto.

La síntesis anterior, es un resumen de los siguientes Antecedentes, Razones, Fundamentos y Efectos:

ANTECEDENTES

I. Asamblea comunitaria. Conforme a lo señalado por la promovente, el cuatro de agosto de dos mil diecinueve,² reunidos en Asamblea, habitantes de la Colonia, designaron a mano alzada a la actora como Ayudante Municipal.

II. Solicitud de acreditación. El doce de septiembre, por medio de escrito dirigido al presidente del Concejo Municipal, la actora

² En adelante, se entenderá que todas las fechas se refieren al año dos mil diecinueve, salvo mención expresa de otro año.

solicitó que dicho Concejo le entregara el nombramiento y reconocimiento que la acreditara como Ayudante Municipal y representante oficial de la Colonia.

III. Juicio de la ciudadanía local. La actora promovió juicio de la ciudadanía local el dieciocho de septiembre, aduciendo la omisión por parte del Concejo Municipal de responder a su solicitud, y la falta de entrega del reconocimiento de su elección como Ayudante Municipal.

IV. Resolución impugnada. El ocho de octubre, el Tribunal Local emitió la sentencia impugnada, en la cual declaró infundado el agravio expuesto por la actora, y exhortó al Concejo Municipal, a convocar a la brevedad a la elección de la Ayudantía Municipal, en apego a los usos y costumbres de la Colonia y a sus formas específicas de organización.

V. Juicios federales.

1. Demandas. Para controvertir la anterior determinación, el quince de octubre, mediante sendos escritos presentados ante la Autoridad responsable, Norberto Zamorano Ortega ostentándose como Concejal Presidente del Concejo Municipal, promovió juicio electoral; mientras que la actora promovió juicio de la ciudadanía.

2. Turno y radicación. Recibidas las constancias ante esta Sala Regional el dieciocho de octubre, se integraron los expedientes **SCM-JE-91/2019** y **SCM-JDC-1176/2019**, los cuales fueron turnados al Magistrado José Luis Ceballos Daza, para su instrucción y presentación del proyecto de sentencia respectivo.

El veintiuno de octubre, el Magistrado Instructor radicó en la

Ponencia a su cargo, los expedientes en que se actúa.

3. Instrucción. Mediante acuerdos de veinticinco de octubre y veintiuno de noviembre, el Magistrado Instructor acordó admitir los medios de impugnación identificados al rubro y, al no haber diligencias pendientes de desahogar, en su oportunidad se cerró la instrucción y se ordenó formular el respectivo proyecto de sentencia.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver los presentes medios de impugnación, al haber sido promovidos para controvertir una resolución emitida por el Tribunal local relacionada con la elección de la Ayudantía Municipal de la Colonia; en los que se alega por una parte la supuesta vulneración de derechos político-electorales por parte de un Tribunal local, en su vertiente de acceso y desempeño del cargo, así como la posible afectación a la autodeterminación de dicha comunidad, por la otra parte.

Lo anterior, con fundamento en:

Constitución. Artículos 41, párrafo tercero, Base VI, y 99, párrafo cuarto, fracciones V y X.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Artículos 186, fracción III, inciso c) y fracción X; 192, párrafo primero y 195 fracciones IV y XIV.

Ley de Medios. Artículos 3, párrafo 2, inciso c); 79, párrafo 1, y 80, párrafo, 1 inciso f).

Lineamientos Generales para la Identificación e Integración de Expedientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación³.

Acuerdo INE/CG329/2017. Por el cual el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el ámbito territorial en que debe ejercer jurisdicción esta Sala Regional, entre los que se encuentra el estado de Morelos.⁴

Cabe señalar que, si bien los preceptos citados hacen referencia explícita a la competencia para salvaguardar derechos político-electorales en las elecciones populares de índole constitucional, se estima que los mismos sirven también de fundamento para proteger los derechos de votar y ser votado de la ciudadanía en procedimientos electivos que se asemejen a los constitucionales.

Lo anterior, de conformidad con la razón esencial contenida en la jurisprudencia **4/2011** de la Sala Superior de rubro: **COMPETENCIA. CORRESPONDE A LAS SALAS REGIONALES CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES POR LA ELECCIÓN DE COORDINADORES TERRITORIALES (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL)**⁵, de la cual se desprende que si esta Sala Regional cuenta con competencia para conocer y resolver las impugnaciones promovidas con motivo de elecciones de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, dicha competencia la tienen también

³ Emitidos el treinta de julio de dos mil ocho, cuya modificación en la que se incluyó el juicio electoral es de doce de noviembre de dos mil catorce, y la última modificación es de catorce de febrero de dos mil diecisiete.

⁴ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de septiembre de dos mil diecisiete.

⁵ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 8, 2011, páginas 13 y 14.

SCM-JE-91/2019 Y ACUMULADO

respecto de los procesos llevados a cabo en las entidades federativas, cuando se eligen autoridades tradicionales diversas a los integrantes de los ayuntamientos.

SEGUNDO. Acumulación. Procede acumular los presentes medios de impugnación, pues se advierte que existe conexidad en la causa, ya que en ambos se controvierte la resolución que fue emitida el ocho de octubre por el Tribunal local, en el expediente TEEM/JDC/89/2019-2, en que se exhortó al Concejo Municipal a emitir la convocatoria para elegir la Ayudantía Municipal.

En esas condiciones, lo conducente es acumular el expediente del juicio de la ciudadanía **SCM-JDC-1176/2019** al juicio electoral **SCM-JE-91/2019**, al haberse recibido primero éste último, por lo que se debe agregar copia certificada de la presente sentencia al acumulado.

TERCERO. Requisitos de procedencia.

Esta Sala Regional considera que el juicio de la ciudadanía **SCM-JDC-1176/2019** y el juicio electoral **JE-91/2019**, reúnen los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, 8, 9, párrafo 1, y 80 de la Ley de Medios, debido a lo siguiente:

a) Forma. Las demandas fueron presentadas con firma autógrafa ante el Tribunal local, se precisan los nombres de la parte actora, se identifica la resolución impugnada y la autoridad responsable, se mencionan los hechos y se exponen conceptos de agravio.

b) Oportunidad. El requisito se cumple, toda vez que la sentencia impugnada se notificó a la parte actora el nueve de octubre.⁶

⁶ Tal como se desprende de las cédulas de notificación personal, consultable a foja 143 y 145 del cuaderno accesorio único del juicio electoral SCM-JE-91/2019.

Por lo anterior, el plazo de cuatro días que señala el artículo 8, párrafo 1, de la Ley de Medios transcurrió del diez al quince de octubre,⁷ por lo que, si la parte actora presentó sus escritos el día quince de octubre,⁸ es evidente su oportunidad.

c) Legitimación. La actora cuenta con legitimación para promover el juicio ciudadano, ya que se trata de una ciudadana quien promueve por propio derecho, por estimar una vulneración a su derecho político-electoral de ser votada, así como a la autodeterminación y autogobierno de su comunidad.

En efecto, la promovente se autoadscribe como perteneciente a una comunidad indígena que se rige por sus propios usos y costumbres⁹ y, en este contexto, considera que la resolución impugnada deriva en una afectación a la autonomía y autogobierno de su comunidad.

Por cuanto hace al actor promovente del juicio electoral, el requisito en mención también se satisface, toda vez que de su escrito de demanda se pone de manifiesto que comparece, de manera destacada contra el exhorto que a su decir viola la autonomía del pueblo indígena que habita el Municipio, esto es, acude en defensa de los intereses de esa comunidad.

En tal sentido, tomando en consideración el contexto del asunto y que se trata de un Municipio indígena de nueva creación, es que esta Sala regional considera que si bien, bajo un esquema de

⁷ Sin contar los días sábado doce y domingo trece de octubre, por ser inhábiles, en términos del artículo 7, párrafo 2, de la Ley de Medios.

⁸ Como se desprende de los sellos de recepción del Tribunal local, visibles a fojas 7 del expediente SCM-JDC-1176/2019 y 7 del expediente SCM-JE-91/2019.

⁹ Siendo que el criterio de la autoadscripción permite reconocer la identidad indígena de quienes integran una comunidad indígena, y así gozar de los derechos que derivan de esa pertenencia, conforme a la jurisprudencia **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, páginas 25 y 26.

SCM-JE-91/2019 Y ACUMULADO

igualdad procesal, es dable afirmar que las autoridades no están facultadas para cuestionar, vía promoción de medios impugnativos electorales respecto de aquellas resoluciones dictadas en litigios donde hayan participado, lo cierto es que en el caso concreto, del escrito de demanda de juicio electoral se advierte que el actor, a pesar de ostentarse como Presidente del Concejo Municipal, acude a esta instancia destacadamente, pues considera que con los efectos de la sentencia impugnada se transgrede la autonomía de la comunidad indígena de Coatetelco.

Lo anterior, toda vez que en la resolución impugnada se exhortó al Concejo Municipal a efecto de que, en apego al orden jurídico del Estado, convoque a la brevedad para la elección de la Ayudantía Municipal de la Colonia, con lo cual, considera que se invade la esfera de competencia de la comunidad indígena de Coatetelco y por lo tanto, la esencia de su impugnación implica la tutela de los derechos de la autoridad tradicional y de la comunidad y no la defensa de legalidad de un acto propio, ejercido con el carácter de autoridad.

En tal sentido, esta Sala Regional considera que el actor cuenta con legitimación, toda vez que comparece ostentándose como autoridad tradicional, al considerar que con los efectos de la sentencia impugnada se vulnera la autonomía de la comunidad del municipio.

Bajo este contexto, resulta infundada la causal de improcedencia hecha valer por la autoridad responsable, relativa a la falta de legitimación del actor.

d) Interés jurídico. El interés jurídico se cumple, en el caso de la actora, puesto que sostiene que la resolución impugnada vulnera el derecho político-electoral de ser votada, y de desempeñar el

cargo de Ayudante Municipal de la Colonia.

De esta manera, es evidente que la actora aduce una afectación a un derecho sustancial, como resultado de la sentencia emitida en el juicio de la ciudadanía local en el cual fue parte actora, al tiempo que hace ver que la intervención de esta Sala Regional es necesaria y útil para lograr la reparación de dicha conculcación, acorde con la jurisprudencia **7/2002** de la Sala Superior de rubro **“INTERÉS JURÍDICO DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO”**.¹⁰

Por su parte, el actor cuenta con interés legítimo en la causa, ya que comparece controvirtiendo del Tribunal local, el exhorto al Municipio del cual es el Concejal Presidente, al estimar que viola la autonomía y libre determinación de la comunidad que gobierna.

e) Definitividad. El requisito se tiene por satisfecho, debido a que la sentencia que emite la responsable es definitiva e inatacable.

En consecuencia, al estar colmados los requisitos de procedencia de los juicios identificados al rubro, lo conducente es entrar al estudio de fondo de la controversia.

CUARTO. Cuestión previa. Incorporación de una perspectiva intercultural en el análisis del asunto.

El presente asunto se estudiará bajo una perspectiva intercultural, habida cuenta de que se involucran derechos de personas pertenecientes a una comunidad indígena, particularmente, el derecho que aduce la actora a ser votada mediante los usos tradicionales y propios de su comunidad, así como el derecho de la propia comunidad de autogobierno.

¹⁰ Consultable en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 6, Año 2003, página 39.

La Suprema Corte ha delineado que juzgar con perspectiva intercultural implica implementar una metodología de análisis que tome en cuenta las relaciones de poder entre personas que forman parte de distintas culturas; así como entre personas que pertenecen a comunidades indígenas frente a las estructuras tradicionales de ejercicio del poder público.

Lo fundamental de juzgar con perspectiva intercultural es la **identificación de los derechos de las comunidades y las condiciones que impiden su pleno cumplimiento** en contextos donde la multiculturalidad es un hecho social, como sucede en México.¹¹

En consonancia con lo anterior, este Tribunal Electoral ha reconocido la obligación de juzgar con perspectiva intercultural, tal y como se establece en la jurisprudencia **19/2018** de la Sala Superior de rubro **“JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL”**¹².

De dicha jurisprudencia se desprende que el derecho a la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas contenido en el artículo 2 de la Constitución e instrumentos internacionales como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, así como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, exige que el estudio de los casos relacionados con derechos de pueblos, comunidades y personas indígenas se haga a partir de una perspectiva intercultural **que atienda al contexto de la**

¹¹ Amparo directo en revisión 5324/2015, Primera Sala de la Suprema Corte.

¹² Consultable en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 11, Número 22, 2018, páginas 18 y 19.

controversia y garantice en la mayor medida los derechos colectivos de tales pueblos y comunidades.

Así, el mencionado criterio establece que las autoridades jurisdiccionales tienen, al menos, los siguientes deberes:

1. Obtener información de la comunidad a partir de las fuentes adecuadas que permitan conocer las instituciones y reglas vigentes del sistema normativo indígena [peritajes, dictámenes etnográficos u opiniones especializadas, informes y comparecencias de las autoridades tradicionales, revisión de fuentes bibliográficas, visitas en la comunidad, escritos de terceras personas en calidad de “amigos (o amigas) del tribunal” (*amicus curiae*), entre otras].
2. Identificar, con base en el reconocimiento del pluralismo jurídico, el Derecho indígena aplicable, esto es, normas, principios, instituciones y características propias de los pueblos y comunidades que no necesariamente corresponden al derecho legislado formalmente por los órganos estatales;
3. Valorar el contexto socio-cultural de las comunidades indígenas.
4. Identificar si se trata de una cuestión intracomunitaria, extracomunitaria o intercomunitaria para resolver la controversia atendiendo al origen real del conflicto.
5. Propiciar que la controversia se resuelva, en la medida de lo posible, por las propias comunidades y privilegiando el consenso comunitario.

6. Maximizar la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas y, en consecuencia, minimizar la intervención externa de autoridades estatales locales y federales, incluidas las jurisdiccionales.

A la luz de dichos elementos mínimos, esta Sala Regional analizará la materia de la controversia, con objeto de determinar si con el dictado de la resolución impugnada, se llegaron a trastocar derechos subjetivos de la actora, o si se ponderaron los derechos de autonomía y autogobierno en la emisión de la resolución.

QUINTO. Estudio de fondo.

A. Síntesis de la resolución impugnada

La cadena impugnativa tiene origen en un juicio de la ciudadanía local promovido por la actora, contra la omisión del Concejo Municipal de dar respuesta a su solicitud, y contra la negativa de reconocer su elección en la Ayudantía Municipal, electa por usos y costumbres, así como por la falta de entrega del recurso correspondiente a los gastos administrativos que corresponden al cargo.

En la sentencia impugnada, el Tribunal local consideró que no le asistía la razón a la actora, esencialmente por lo siguiente:

- No se ha emitido convocatoria para elegir a la autoridad auxiliar del Municipio, en la Colonia, debido a que el Municipio es de nueva creación y sus funciones iniciaron el primero de enero, por lo que aún se encuentra en etapa de transición.
- La Ley Orgánica Municipal dispone la atribución de los Ayuntamientos –en el caso concreto, del Concejo Municipal–

, de emitir las convocatorias en la que se establecerá la forma y plazos para la elección de las ayudantías municipales, como autoridades auxiliares, incluyendo la forma y plazos para la inscripción de las personas con derecho a voto, las normas que regirán el proceso electoral, así como los términos y requisitos para el registro de candidaturas.

- La preparación, desarrollo y vigilancia del proceso estará a cargo de una Junta electoral Municipal permanente que se integrará por: i) Presidente o Presidenta Municipal en funciones (quien la presidirá); ii) una persona representante del Instituto local (quien hará las funciones de Secretariado); y iii) una persona representante designada por la regiduría o regidurías de la primera minoría.
- El Ayuntamiento, calificará la elección de las ayudantías municipales y entregará la correspondiente constancia de mayoría.
- De ello, se desprende que **la autoridad facultada para convocar a la elección de la Ayudantía Municipal en la Colonia es, en el caso concreto, el Concejo Municipal.**

Por tanto, la autoridad responsable señaló que **se encontraba impedida para pronunciarse sobre la validez de la Asamblea en que habría sido electa la actora como Ayudante Municipal**, ya que previo a la celebración de la Asamblea, debía existir un proceso de convocatoria y elección, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica Municipal.

El Tribunal responsable razonó que ello no causaba un menoscabo a los derechos de las comunidades indígenas de autogobierno y

SCM-JE-91/2019 Y ACUMULADO

autodeterminación; debido a que, al convocar a elecciones, el Concejo Municipal está obligado a respetar los usos y costumbres con base en los cuales la comunidad vaya a nombrar al titular de la Ayudantía Municipal.

Asimismo, el Tribunal local reconoció que debía respetarse la forma en que la colonia desea llevar a cabo dicha elección, pues también debe promoverse la participación ciudadana, el derecho de votar y ser votado o votada de cada integrante de la localidad, para lo cual, la emisión de la convocatoria respectiva privilegiaría la participación ciudadana de las personas indígenas en la vida del Estado.

A este respecto, la autoridad responsable destacó que ciento cinco personas supuestamente concurrieron a la Asamblea, mientras que el total de la población es de doscientos setenta y cuatro habitantes, por lo que existe la presunción de que solo el 38.32% (treinta y ocho punto treinta y dos por ciento) de la población de la colonia participó en la Asamblea.

Finalmente, al advertir la existencia de una dilación de siete meses respecto de la emisión de la convocatoria, conforme a la Ley Orgánica Municipal –pues ésta debió emitirse durante la segunda quincena de marzo, para que el/la Ayudante iniciara funciones el primero de abril–, el Tribunal local determinó **exhortar al Concejo Municipal para que convoque a la brevedad a la elección de la Ayudantía Municipal de la colonia, protegiendo y promoviendo los usos, costumbres y formas específicas de organización social de la localidad.**

B. Síntesis de agravios

B.1. Juicio de la ciudadanía de la actora

Debido a que la actora se autoadscribe como integrante de una comunidad indígena, debe resaltarse que procede tanto la suplencia de la deficiencia en la expresión de los agravios, como incluso de la ausencia total de los mismos, a fin de que se precise el acto que realmente causa afectación a quien promueve, acorde con lo establecido en la jurisprudencia **13/2008** de la Sala Superior de rubro: “**COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES**”¹³.

A la luz de lo anterior, esta Sala Regional advierte que, en esencia, los agravios de la actora pueden sintetizarse en los siguientes puntos de disenso, los cuales se relacionan con una falta de exhaustividad, fundamentación y motivación, congruencia y la omisión de suplir la deficiencia en la expresión de agravios:

- i) El Tribunal responsable omitió juzgar con una perspectiva intercultural, y conforme al principio pro persona. En este sentido, la actora considera que se dejó de lado un análisis del Decreto 2342, que reconoce el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación, así como la autonomía para decidir sus formas internas de convivencia, y de elegir a las autoridades para el ejercicio de sus formas de gobierno, conforme a los procedimientos y prácticas tradicionales.
- ii) La resolución impugnada atenta contra los derechos de **autodeterminación y autogobierno** de la Colonia, puesto que al afirmar que la atribución de convocar a la elección de la Ayudantía Municipal corresponde únicamente al Concejo Municipal, *en los hechos* implica el establecimiento de

¹³ Consultable en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral, Año 2, Número 3, 2009, páginas 17 y 18.

SCM-JE-91/2019 Y ACUMULADO

mayores requisitos para la elección de la autoridad tradicional, adicionales a los que dispone su sistema normativo interno.

- iii) La omisión del Tribunal local de pronunciarse sobre la validez de la Asamblea de cuatro de agosto en que habría sido electa como Ayudante Municipal. A este respecto, estima que se vulneró su derecho humano a ser reconocida como autoridad auxiliar, al desconocerse la voluntad ciudadana, y la libertad de organizarse y elegir a sus representantes.

En el mismo sentido, la actora considera que la autoridad responsable desestimó la participación ciudadana de la asamblea comunitaria; puesto que señala que participaron ciento cinco integrantes de la colonia, siendo que en realidad, normalmente en una asamblea participan menos de cincuenta personas.

- iv) La omisión del Tribunal local de analizar la discriminación a que había sido sujeta la actora, por parte del Concejo Municipal, por ser mujer, y debido a que dos colonias del mismo Municipio ya habían elegido a sus Ayudantes municipales, sin que existiera una convocatoria previa.
- v) La omisión del Tribunal responsable de analizar la vulneración a su derecho de ejercicio del cargo, por la falta de entrega de los recursos relacionados con la Ayudantía Municipal.

B.2. Juicio electoral

Por su parte, el actor en el juicio electoral, quien comparece

ostentándose como Concejal Presidente del Concejo indígena del Municipio, aduce en esencia que la sentencia impugnada invade la esfera de competencia del Concejo del Municipio y en consecuencia vulnera el derecho de la comunidad indígena de Coatetelco de autodeterminarse, ya que considera que el *exhorto* para que se convoque a la elección de la Ayudantía Municipal, en realidad constituye una orden que transgrede su autonomía, por lo que en su concepto, la resolución está indebidamente fundada y motivada.

Lo anterior, toda vez que en la resolución impugnada se exhortó al Concejo Municipal a efecto de que, en apego al orden jurídico del Estado, convoque a la brevedad para la elección de la Ayudantía Municipal de la Colonia, con la finalidad de proteger y promover los usos, costumbres y formas específicas de organización social de dicha localidad.

Asimismo, considera que el Tribunal responsable no tomó en consideración que se trata de un municipio indígena de nueva creación y que su organización política interna aún no concluye.

Por lo que considera que, si es el municipio el que a través de su Consejo Municipal, debe organizarse políticamente a su interior conforme a sus mecanismos, lo cual en su concepto los faculta para apartarse de las fechas previstas en la Ley Orgánica Municipal, resulta evidente que la sentencia impugnada interfiere en su vida interna y en consecuencia vulnera la autonomía del municipio indígena al que pertenece.

C. Marco jurídico del derecho formalmente legislado, relacionado con la elección de ayudantías municipales en Morelos

SCM-JE-91/2019 Y ACUMULADO

La Ley Orgánica Municipal, en sus artículos 100 y 101, prevé la figura de las ayudantías municipales como autoridades auxiliares de los ayuntamientos; señala que éstos últimos delegarán a dichas autoridades las atribuciones que les correspondan, relacionadas con el mantenimiento del orden, seguridad y paz social.¹⁴

Asimismo, dicho ordenamiento jurídico establece en sus artículos 104 y 106, las reglas relacionadas con la elección de ayudantías municipales, incluida la atribución del Ayuntamiento para convocar a la elección, y al mismo tiempo la disposición de que **en las comunidades indígenas, se procurará proteger y promover los usos, costumbres y formas específicas de organización social.**¹⁵

De manera particular, en el artículo 106 de la norma en estudio se establecen los plazos y pautas para la preparación, desarrollo y vigilancia de la elección de las ayudantías municipales, que estará a cargo de una Junta Electoral Municipal permanente.

Esta última, estará integrada por quien ostente la presidencia

¹⁴ Artículo 100.- Las autoridades auxiliares municipales ejercerán en la demarcación territorial que les corresponda, las atribuciones que les delegue el Ayuntamiento y el Presidente Municipal y las que le confiera esta Ley y la reglamentación municipal que corresponda, con el propósito de mantener el orden, la tranquilidad, la paz social, la seguridad y la protección de los vecinos.

Los ayudantes municipales no tienen el carácter de servidores públicos municipales.

Artículo 101.- Para los efectos de esta Ley, serán autoridades auxiliares, los delegados y ayudantes municipales.

En el presupuesto anual de egresos de cada Municipio se determinará una partida para sufragar los gastos que se deriven de las actividades que en ejercicio de sus funciones desarrollen.

Para el caso de los ayudantes municipales, la partida a que se refiere el párrafo anterior deberá ser suficiente para cubrir, por lo menos, los gastos de administración que por motivo de su actividad generen.

¹⁵ Artículo 104.- Los ayudantes municipales durarán en su cargo el mismo período que los Ayuntamientos, a partir del día uno de abril del año siguiente a la elección ordinaria del Ayuntamiento.

Los ayudantes municipales serán electos por votación popular directa, conforme al principio de mayoría relativa. En las comunidades indígenas de cada uno de los municipios que conforman al Estado, se procurará proteger y promover los usos, costumbres y formas específicas de organización social.

Por cada ayudante municipal habrá un suplente.

municipal en funciones, una persona representante del Instituto local, así como una persona representante designada por las regidurías de la primera minoría. La Ley Orgánica Municipal igualmente dispone que la calificación de la elección corresponderá al Ayuntamiento.¹⁶

De lo anterior, se desprende que la Ley Orgánica Municipal faculta a los ayuntamientos (y concejalías municipales) para convocar y participar en la organización y calificación de la elección de

¹⁶ Artículo 106.- Las elecciones de los ayudantes municipales se sujetarán a las siguientes reglas:

- I. Solamente podrán participar en el proceso de elección los vecinos del Municipio cuyo domicilio pertenezca a la demarcación de la elección y que se encuentren inscritos en la lista nominal del Municipio;
- II. La elección se llevará a cabo dentro de la segunda quincena del mes de marzo del año siguiente al de los comicios para elegir el Ayuntamiento;
- III. El Ayuntamiento emitirá una convocatoria con quince días de anticipación al día de la elección, en la que se establecerá:
 - a) La forma y plazos para la inscripción de los ciudadanos con derecho a voto, a quienes se expedirá la constancia relativa;
 - b) Las normas que regirán el proceso electoral, las que no podrán contrariar los principios que establece la legislación electoral del Estado;
 - c) Los términos y requisitos para el registro de candidatos, y,
 - d) Las demás disposiciones y previsiones que sean necesarias.
- IV. La preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral estará a cargo de una Junta Electoral Municipal permanente, integrada por el Presidente Municipal en funciones, quien la presidirá; un representante del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, quien hará las funciones de Secretario y un representante designado por el Regidor o Regidores de la primera minoría; Los asuntos serán resueltos por mayoría de votos; en caso de empate, el Presidente tendrá voto de calidad; la Junta sesionará por citación del Presidente y podrán concurrir a las sesiones, con voz pero sin voto, los candidatos registrados o un representante de éstos;
- V. Contra las resoluciones de la Junta Electoral podrá interponerse el recurso de revisión ante el Ayuntamiento, en cuyo caso se observará lo siguiente:
 - a) Deberá presentarse dentro del término de setenta y dos horas a partir del momento en que se tenga conocimiento del acto impugnado;
 - b) Deberá formularse por escrito y estar firmado por los promoventes;
 - c) se señalará el acto o resolución impugnada, la fecha en que se tuvo conocimiento del mismo y los hechos que sirvan de antecedentes al caso;
 - d) Se ofrecerán las pruebas, que serán únicamente documentales y técnicas, y se señalarán los preceptos legales violados;
 - e) La interposición del recurso de revisión corresponde exclusivamente al candidato debidamente registrado ante la Junta Electoral Municipal; y
 - f) El Ayuntamiento resolverá el recurso de plano en un término no mayor de cinco días y su fallo será definitivo e inatacable;
- VI. El Ayuntamiento, en sesión que celebrará el domingo siguiente a la fecha de los comicios, calificará la elección de los ayudantes municipales y entregará a los elegidos la correspondiente constancia de mayoría;
- VII. En la fecha en que deban tomar posesión de su encargo los ayudantes, el Presidente Municipal o un representante de éste les tomará la protesta y les dará posesión de su encargo.

ayudantías municipales. Igualmente, el citado ordenamiento prevé que en las comunidades indígenas se deberá procurar la protección y promoción de las formas específicas de organización social, acordes al sistema normativo interno.

A. Análisis de agravios

Como ya se ha señalado, en los presentes asuntos se involucran derechos relacionados con la autonomía y autogobierno de una comunidad indígena.

Ello es así, ya que como lo señala la actora en su escrito de demanda de juicio ciudadano, ella es perteneciente al grupo indígena de Coatetelco, Morelos, y considera que el Tribunal local causó una afectación a los derechos de quienes habitan su colonia, entre otros aspectos, al determinar que la atribución de convocar a la elección de Ayudante Municipal corresponde al Concejo Municipal, y al no reconocer la validez de la Asamblea Comunitaria en la que, señala, fue electa a dicho cargo.

En la síntesis de agravios se explicó que los motivos de disenso de la actora se relacionan con: i) una omisión de juzgar con una perspectiva intercultural y tomar en cuenta el contexto de su comunidad; ii) la vulneración de los derechos de autodeterminación y autogobierno de los habitantes de su colonia; iii) la omisión de pronunciarse sobre la validez de la Asamblea de cuatro de agosto; iv) la omisión de analizar la discriminación a que había sido sujeta por ser mujer, y por el hecho de que en otras dos colonias ya se había elegido a ayudantes municipales sin que existiera una convocatoria previa; y v) la omisión de analizar la vulneración a su derecho a desempeñar el cargo.

En cuanto a los agravios que plantea el actor en el juicio electoral,

se pone de manifiesto que destacadamente sostiene que la resolución impugnada *al exhortar* al Concejo Municipal a emitir la convocatoria para la elección de Ayudantía trasgrede la autonomía y autoorganización de la comunidad indígena.

Por cuestión de método, se analizarán los agravios que plantea la actora pues combaten el estudio realizado en la sentencia impugnado y no solamente uno de los efectos de las conclusiones a que arribó el Tribunal Local; después, en caso de que no resulten fundados los de la actora, se estudiarán los que esgrime el actor.

Ahora bien, por considerar que podría generar el mayor beneficio para la actora, en primer lugar, se analizará el agravio relacionado con la supuesta omisión por parte del Tribunal local de juzgar con una perspectiva intercultural y de analizar el Decreto 2342, los restantes, lo cual es acorde a la jurisprudencia **4/2000** de la Sala Superior, “**AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**”¹⁷.

Perspectiva intercultural

A juicio de esta Sala Regional, el agravio en cuestión es esencialmente **fundado** y suficiente para revocar la sentencia impugnada, como se explica a continuación.

Conforme a la ya citada jurisprudencia **19/2018** de la Sala Superior, existen elementos mínimos que deben aplicarse para juzgar con perspectiva intercultural en materia electoral.

Dichos elementos, explicados en el análisis de cuestión previa de esta sentencia, incluyen el deber de identificar el origen real del conflicto, con objeto de resolver la controversia atendiendo a si se

¹⁷ Consultable en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.

trata de una cuestión intracomunitaria, extracomunitaria o intercomunitaria.

En el caso concreto, la controversia de origen pone de relieve la existencia de un conflicto entre la actora –y de manera implícita las y los habitantes de la Colonia que la habrían elegido en Asamblea como Ayudante Municipal–, y el propio Concejo Municipal; **este último, debido a que no reconoce la elección de la actora, pues señala que no se ha emitido convocatoria para dicha elección.**

Conforme a la jurisprudencia **18/2018 “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”** este Tribunal Electoral ha reconocido la existencia de tres posibles tipos de controversias de las comunidades indígenas, a saber:

- 1. Controversia extracomunitaria.** Cuando los derechos de las comunidades se encuentran en relación de ***tensión o conflicto con normas de origen estatal*** o respecto de grupos de la sociedad que no pertenecen a la comunidad
- 2. Controversia intracomunitaria.** Cuando la autonomía de las comunidades se refleja en “restricciones internas” a sus propios miembros.
- 3. Controversia Intercomunitaria.** Cuando los derechos colectivos de autonomía y autodeterminación de dos o más comunidades se encuentran en situaciones de tensión o conflicto entre sí.

Al respecto, esta Sala Regional, advierte que la controversia en estudio reviste características especiales que permiten identificarlo bajo una dualidad esto es con una doble perspectiva como conflicto intercomunitario y extracomunitario

Se considera lo anterior, debido a que la actora pone de manifiesto, por una parte, una afectación a su esfera jurídica que atribuye a los integrantes del Concejo municipal, consistente en no reconocerle el carácter de ayudante municipal y representante oficial de la colonia; y por la otra, una situación de tensión o conflicto con normas de origen estatal.

El primer supuesto se refiere al plano **intracomunitario**, en el cual la actora pretende el reconocimiento de las determinaciones asumidas el cuatro de agosto por la Asamblea Comunitaria de la colonia, perteneciente al municipio indígena de Coatetelco, en la cual según se afirma fue electa por usos y costumbres como ayudante municipal y representante oficial de la citada colonia, de ahí que ello evidencia una controversia suscitada entre una comunidad autónoma con uno de sus miembros, al cual -según reclama la actora- se le desconoce un derecho.

Ello, a la luz de que la forma en que fue electa, conforme a su dicho, obedeció a una asamblea convocada con base en los usos y costumbres del pueblo indígena de Coatetelco.

El segundo aspecto, se encuadra en el plano **extracomunitario**, al acreditarse un conflicto con las disposiciones de la Ley Orgánica Municipal, que establecen el procedimiento a seguir para convocar, celebrar y calificar una elección de Ayudantía Municipal, que podrían entrar en pugna con el sistema normativo interno bajo el cual la actora afirma haber sido electa.

SCM-JE-91/2019 Y ACUMULADO

En este sentido, lo conducente era **ponderar** la necesidad de la *interferencia o decisión externa*, y determinar si en el caso era necesario privilegiar la adopción de “protecciones externas” a favor de la autonomía de la comunidad.

Ahora bien, esta Sala Regional no pasa por alto que el Tribunal responsable, al reconocer el principio de pluralismo jurídico, señaló que la validez y vigencia de los sistemas normativos internos debe ser respetada, con excepción de las costumbres o prácticas que resulten conculcadoras de los derechos humanos.

También se destaca que la autoridad responsable señaló el deber de respetar el derecho del voto activo y pasivo de la ciudadanía de la localidad en cuestión, a la luz del índice de participación en la Asamblea que, según el Tribunal local, habría representado el 38.32% (treinta y ocho punto treinta y dos por ciento) de la población de la colonia; siendo que el total de la población sería de doscientos setenta y cuatro habitantes.¹⁸

No obstante lo anterior, a consideración de esta Sala Regional, resultaba necesario realizar una ponderación sobre la necesidad de privilegiar la aplicación de las disposiciones de la Ley Orgánica Municipal, **particularmente de ser el Concejo Municipal el que convocara, organizara y calificara la elección**, por encima de la convocatoria que, conforme a lo señalado por la actora, se realizó con base en los usos y costumbres de la localidad.

En dicho contexto, se estima que, en efecto, el Tribunal local debió tomar en consideración el contenido del Decreto 2342, por el que se creó el Municipio, puesto que en dicho decreto se refleja el contexto de la demarcación geográfica en la que se encuentra la

¹⁸ Conforme a la ficha técnica citada por el Tribunal local, consultable en la liga: <http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/contenido.aspx?refnac=170150063>

Colonia, así como aspectos relacionados con su organización política y social.

Decreto 2342

Mediante el Decreto 2342¹⁹ se creó el nuevo Municipio, integrándose con las colonias Benito Juárez, 3 de Mayo, **General Pedro Saavedra**, Centro, Narvarte, El Muelle, El Charco, Xochicalco, el ejido de Coatetelco, y designándose como Cabecera Municipal a Coatetelco Centro.

Conforme al citado Decreto, las personas que habitan en esta demarcación geográfica descienden de las culturas olmeca, tolteca y tlahuica, prevaleciendo sus usos y costumbres. La lengua materna en Coatetelco es el Náhuatl, y el seguimiento a los usos y costumbres se lleva a cabo a través de una Asamblea General comunitaria, que funge como un órgano fundamental en la toma de decisiones.

En relación con la unidad política, social y cultural de dicho municipio, el Decreto 2342 destaca la importancia de la figura de la ayudantía municipal, como la autoridad tradicional más importante. De manera específica, reconoce que:

Existe en Coatetelco un seguimiento a los usos y costumbres y ello impera a través de la Asamblea General (comunitaria) ya que es un órgano fundamental en la toma de decisiones. Como parte de esta normatividad han existido estructuras de seguridad y justicia.

Como parte de la organización política se puede considerar la forma en que se eligen a las autoridades, una de ellas, sin duda la más importante, la elección de las autoridades tradicionales (Ayudante Municipal), para esta elección **se convoca a través de la autoridad**

¹⁹ Consultable a foja 52 del cuaderno accesorio ÚNICO del expediente SCM-JE-91/2019.

saliente para llevarse a cabo en día domingo, y en presencia de la asamblea comunitaria los candidatos se registraban y en esa misma asamblea las asistentes, a mano alzada, eligen al ganador, es decir, por el candidato que más “manos” tuviera era el próximo ayudante.

En este sentido, del contenido del Decreto 2342 se aprecia una aparente discrepancia entre la atribución que confiere la Ley Orgánica Municipal al Ayuntamiento –en el caso concreto, el Concejo Municipal– para convocar a la elección de Ayudantía Municipal, y la norma del sistema normativo interno que refleja el propio Decreto, en el sentido de que la elección **se convoca a través de la autoridad saliente.**

En efecto, si la propia Ley Orgánica Municipal dispone que se buscará proteger y promover los usos, costumbres y formas específicas de organización social en las comunidades indígenas, y habida cuenta de que conforme al Decreto 2342 se advierte que la elección de la Ayudantía **se convoca a través de la autoridad saliente**, en estima de esta Sala Regional, el asunto ameritaba un mayor análisis y conocimiento de las circunstancias específicas de la colonia, a fin de ponderar la posibilidad de maximizar su autonomía.

Lo anterior, a fin de reconocer plenamente el sistema normativo interno, para hacer efectivo el derecho a la libre determinación y autogobierno de la comunidad, criterio se refleja en la Tesis LII/2016 “**SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SE INTEGRA POR EL DERECHO INDÍGENA Y EL DERECHO FORMALMENTE LEGISLADO**”.²⁰

Sin que lo anterior implique reconocer de manera automática la validez de la Asamblea de cuatro de agosto, o la conculcación del

²⁰ Consultable en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 134 y 135.

derecho de desempeñar el cargo que alude la actora, puesto que el Tribunal local debió ponderar la posible afectación al derecho de autogobierno y autodeterminación de la colonia, por ejemplo, mediante un análisis:

- De los derechos de sus habitantes frente a las restricciones que supone la emisión de una convocatoria por parte del Concejo Municipal, como requisito para la elección de la Ayudantía.
- De la observancia de los elementos que componen el derecho de autogobierno conforme a la jurisprudencia 19/2014, con el rubro: **“COMUNIDADES INDÍGENAS. ELEMENTOS QUE COMPONEN EL DERECHO DE AUTOGOBIERNO”**²¹.

Ello, particularmente a la luz del tiempo transcurrido sin que la Colonia cuente con una persona ocupando el cargo de Ayudante Municipal, y sin que tal conclusión se vea afectada por el hecho de que la colonia en cuestión no contaba antes con una persona fungiendo como autoridad auxiliar.

En este sentido, la perspectiva intercultural se forja, también, en el ejercicio de una **instrumentación** que permita contar con los elementos necesarios para procurar minimizar la intervención externa, al tiempo de maximizar el autogobierno y autonomía.

Lo anterior, con mayor razón por los elementos que aporta el Decreto 2342, respecto a la forma en que se convoca a la elección de autoridades tradicionales, y conforme al planteamiento de la propia actora –desde su demanda primigenia– en el sentido de que

²¹ Consultable en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral, Año 7, Número 14, 2014, páginas 24,25 y 26.

SCM-JE-91/2019 Y ACUMULADO

en otras dos colonias de Coatetelco (Benito Juárez y Xochicalco), las y los habitantes ya habían convocado a asamblea y designado a su ayudante municipal;²² y en el sentido de que ha sido discriminada por el hecho de ser mujer.²³

De esta forma, se contarían con los elementos suficientes para estudiar si, como lo señaló el Tribunal local, la forma en que se habría realizado la Asamblea de cuatro de agosto –según lo narrado en la copia simple de dicha asamblea que obra en autos²⁴–, pudo haber resultado en una posible afectación al derecho activo y pasivo del voto de la ciudadanía que reside en la colonia, por el aparente bajo índice de participación, de manera que se justificara haber privilegiado la emisión de una convocatoria por parte de la autoridad municipal.

O, por el contrario, si en el caso concreto existen elementos que permiten maximizar el principio de autogobierno y autodeterminación, con el fin de esclarecer la determinación adoptada por la comunidad en Asamblea comunitaria y, de ser el caso, privilegiarla si es producto del consenso legítimo de sus integrantes.²⁵

De ahí que no sea posible concluir, como lo consideró el Tribunal responsable, que por el solo hecho de que la Ley Orgánica Municipal establece una atribución a los ayuntamientos²⁶ para convocar a la elección de ayudantías municipales, sea imposible

²² Véase foja 5 del cuaderno accesorio ÚNICO del expediente SCM-JE-91/2019.

²³ Planteamiento que realiza en su demanda del presente juicio de la ciudadanía.

²⁴ Consultable a foja 71 del cuaderno accesorio UNICO del expediente SCM-JE-91/2019.

²⁵ En este sentido, resulta orientador el criterio contenido en la Tesis XIII/2016 **“ASAMBLEA GENERAL COMUNITARIA. LA DECISIÓN QUE ADOpte RESPECTO DE LA RATIFICACIÓN DE CONCEJALES PROPIETARIOS O LA TOMA DE PROTESTA DE SUS SUPLENTEs, SE DEBE PRIVILEGIAR, CUANDO SEA PRODUCTO DEL CONSENSO LEGÍTI MO DE SUS INTEGRANTES”**, consultable en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, número 18, 2016, páginas 57 y 58.

²⁶ Que también estaría conferida al Concejo Municipal según el artículo cuarto del Decreto 2342.

ponderar la validez de una elección convocada por las y los habitantes de la colonia en aparente ejercicio de su libre determinación y acorde a sus usos y costumbres.

En otras ocasiones esta Sala Regional ha considerado la pertinencia de recabar mayores elementos con objeto de verificar la exhaustividad de las resoluciones relacionadas con asuntos que involucran a pueblos y comunidades indígenas, a fin de garantizar una justicia completa. Asimismo, con el fin de privilegiar el derecho a la libre determinación de la comunidad de que se trate.

Además, se debe atender al principio de no discriminación y “perspectiva o visión estructural”²⁷. De acuerdo con el tercer párrafo del artículo 1º de la Constitución, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios que los rigen, entre ellos el de universalidad.

La universalidad como principio de los derechos humanos se sustenta en la idea de igualdad -según Serrano y Vázquez²⁸-, que supone que los derechos humanos -como bienes morales de especial relevancia- deben ser reconocidos para todas las personas.

²⁷ Metodología de análisis que es distinta a la de perspectiva intercultural, pensada específicamente para el análisis de controversias en que estén implicadas personas o comunidades indígenas y que parte del reconocimiento de la existencia de una cultura, sistema y organización que deberá ser tomado en consideración.

A diferencia de dicha **perspectiva intercultural**, la idea de la **perspectiva o visión estructural** es un término que se retoma del texto de Roberto Saba: “Más allá de la igualdad formal ante la ley ¿Qué les debe el Estado a los grupos desaventajados?” en que plantea una metodología aplicable al análisis de controversias en el que esté implicado cualquier grupo en situación de vulnerabilidad o discriminación, dentro del que si bien se inscriben las personas o comunidades indígenas, también lo hacen otros como las mujeres, las personas con discapacidad y otras.

²⁸ Serrano, Sandra y Daniel Vázquez. (2013). “Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos.”. FLACSO-México. Primera Edición. México. página135.

En ese sentido, reconocer los diferentes contextos que influyen en la manera en que cada persona vive y ejerce sus derechos, es necesario para dar sentido práctico al principio de universalidad.

Al analizar el principio de universalidad, cabe hacer una precisión sobre dos conceptos: diferencia y desigualdad. De acuerdo con Ferrajoli²⁹ ambos son hechos (diferencia y desigualdad), aunque uno protegido y otro prohibido.

En este orden de ideas, Ferrajoli sostiene que la igualdad es un principio encargado de proteger las diferencias³⁰ mediante su valoración y oponerse a las desigualdades³¹ pues limitan la igualdad, dignidad y desarrollo de las personas.

Un paso más adelante, Saba resalta la perspectiva o visión estructural del principio de igualdad, conocida como “no sometimiento” y que parte de la idea de que el Derecho no puede ser ciego a las relaciones existentes entre los grupos de personas que integran una sociedad, principalmente porque algunos grupos carecen de acceso a ciertos empleos, funciones, actividades y espacios físicos; lo que les impide el acceso a los medios para autodeterminarse³².

Así, la perspectiva o visión estructural trasciende el estudio de las

²⁹ Ferrajoli, Luigi 2010 (dos mil diez) “El principio de igualdad y la diferencia de género”, en Cruz Parceró, Juan A. y Vázquez, Rodolfo, (Coordinadores), Debates constitucionales sobre derechos humanos de las mujeres, Suprema Corte-Fontamara, México. página 2. Disponible en https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/igualdad/libros/documento/2016-12/2Debatesconstitucionales_0.pdf

³⁰ Entendidas como la diversidad de identidades personales.

³¹ Entendidas como las distinciones de nuestras condiciones económicas y materiales.

³² Saba, Roberto 2007 (dos mil siete) “(Des)igualdad Estructural”, en Roberto Gargarella y Marcelo Alegre (Coordinadores), El derecho a la igualdad. Aportes para un constitucionalismo igualitario. Buenos Aires, Lexis Nexis.

personas en lo individual para entenderlas inmersas en un contexto social, siendo relevante su pertenencia a un grupo (entendido como fenómeno social).

Estas personas que integran grupos sistemáticamente sometidos o marginados -caracterizados entre otras cosas por la inevitabilidad e intergeneracionalidad de su condición-, resultan víctimas de una condición sobre la que no tienen control y que rige su interacción social y su posición frente al Estado. Es por esto que la información sobre el contexto social de estos grupos es clave para resolver las controversias que los impliquen³³.

Así, en línea con lo resuelto por este órgano jurisdiccional en asuntos previos,³⁴ es que se concluye que el Tribunal local necesariamente debió contar con mayores elementos, previo a resolver la controversia planteada.

Lo anterior, no soslaya que lo ordinario es que a la actora le correspondería probar sus afirmaciones, sin embargo, a la luz del contexto de la controversia, tal manera de juzgar y determinar la carga probatoria podría implicar una violación al principio de igualdad desde su perspectiva estructural.

Ello es así, porque la pertenencia de la actora a una comunidad indígena y, por tanto, a un grupo en situación de vulnerabilidad puede ser una desventaja en torno a su capacidad de generar u obtener pruebas; razón por la cual, al instruir y resolver la controversia se debe adoptar un papel activo para allegarse de material probatorio y tener los elementos suficientes para determinar **-de manera imparcial-** si los hechos base de la

³³ Saba Roberto 2016 (dos mil dieciséis) "Más allá de la igualdad formal ante la ley ¿Qué les debe el Estado a los grupos desaventajados? Primera Edición. Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires página 304.

³⁴ Véase la sentencia emitida en el juicio de la ciudadanía SCM-JDC-147/2019.

acción³⁵ sucedieron. Se explica.

Taruffo apunta la posibilidad de que en algunos casos exista desigualdad entre las partes, afectando su capacidad probatoria en juicio. De ahí que puede existir una parte “débil” que no pueda realizar un uso efectivo de sus derechos procesales, entre ellos, el de probar³⁶, por lo que un sistema que confíe exclusivamente en las partes para obtener pruebas puede imposibilitar el descubrimiento de la verdad y comprometer la idoneidad de la resolución.

En función de lo anterior, refiere que casi todos los sistemas procesales dotan a los tribunales de un rol activo en la clarificación de hechos y producción de pruebas por iniciativa propia, lo que implica un modelo de tribunal responsable en la adopción de decisiones verdaderas acerca de los hechos.

En atención a esta postura y la conciencia del contexto de desigualdad que viven las comunidades indígenas y sus integrantes, las actuaciones que los tribunales deben hacer para resolver este tipo de litigios es garantizar su acceso efectivo a la justicia con base en el principio de igualdad, entendida como no sometimiento.

Desde este punto de vista, el tercer párrafo del artículo 17 de la Constitución³⁷ debe leerse a la luz de las obligaciones que imponen los artículos 1° y 2° constitucionales. Esto implica reconocer cuando una o ambas partes de quienes integran un

³⁵ La celebración de las asambleas generales comunitarias de 18 (dieciocho) de enero y 1° (primero) de marzo en que se decidió revocar el mandato del Concejo y se eligieron nuevos y nuevas integrantes del órgano de gobierno municipal.

³⁶ Taruffo, Michele 2009 (dos mil nueve) La Prueba, Artículos y Conferencias, Editorial Metropolitana. Primera Edición. Chile. página 316.

³⁷ Al referir que si no se afecta la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios, las autoridades deben privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.

litigio se ven afectadas por una precondition social, como la pertenencia a un grupo en situación de vulnerabilidad que les impida el adecuado acceso a la justicia y una adecuada defensa - incluyendo la presentación de pruebas-, en cuyo caso y sin vulnerar la imparcialidad, tal circunstancia debe ser atendida por los tribunales, atemperándola mediante la adquisición de pruebas por parte de los órganos jurisdiccionales.

Este proceder está respaldado por un sistema de atribuciones de los órganos de justicia que les faculta a tomar un papel activo en la adquisición de pruebas para conocer la verdad los hechos, facultades que como ya se señaló, tiene el Tribunal Local.

En efecto, si bien tradicionalmente la adopción de una postura mesurada respecto al ejercicio de facultades para mejor proveer por parte de las autoridades jurisdiccionales podría percibirse como la más adecuada para no trastocar la equidad procesal entre las partes, es necesario replantear la idoneidad de esta actitud frente a la solución de controversias que involucren la defensa de derechos de personas y comunidades indígenas, pues esta aparente neutralidad podría afectar el derecho de acceso a la justicia al emitir sentencias que no resuelvan los conflictos sometidos a conocimiento de los tribunales, debido justamente a la falta de conocimiento de la realidad juzgada.

En función de lo señalado, considerando que en el caso se busca la intervención del Tribunal Local para resolver un conflicto dentro de una comunidad indígena (**intracomunitario**) y entre su propio sistema normativo interno y las leyes estatales (**extracomunitario**), sin vulnerar la imparcialidad con que debe conducirse, debe allegarse de las pruebas suficientes para determinar si los hechos base de la pretensión de la actora

SCM-JE-91/2019 Y ACUMULADO

sucedieron en los términos que relata y debe determinar si existe o no un conflicto entre el sistema de normas de la comunidad indígena y la Ley Orgánica Municipal, en cuyo caso, deberá resolver tal cuestión.

En razón de lo anterior, es que el agravio es **fundado** y suficiente para revocar la resolución impugnada, de ahí que sea innecesario hacer un pronunciamiento, respecto del resto de los planteamientos.

Ahora bien, con relación a los planteamientos del actor en el juicio electoral, relacionado con la afectación a la autonomía del Municipio, debe decirse que, dada la anterior decisión y su eventual efecto, al revocarse la sentencia impugnada que contenía el exhorto del que se dolía el actor, su pretensión ha sido colmada.

Llamamiento a juicio

Como ya se expresó, el conflicto **intracomunitario** que debe resolverse surge aparentemente entre dos grupos de la comunidad: la **Asamblea Comunitaria** que la actora afirma se reunió el cuatro de agosto y determinó elegirla como Ayudante Municipal y el **Concejo Municipal**.

Tomando en cuenta esta particularidad con perspectiva intercultural, esta Sala Regional advierte que la publicación de la demanda primigenia de la actora no garantiza su conocimiento por parte de las personas que pudieran considerar tener un interés en la controversia, pues el conflicto sucede al interior de la comunidad y la publicación se realizó ante el Tribunal Electoral local.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 327 del Código Local, las autoridades responsables deberán hacer pública la promoción de

medios de impugnación en su contra a través de sus estrados por el plazo de (48) cuarenta y ocho horas, periodo durante el cual las personas que estimen afectados sus derechos con motivo de tal procedimiento jurisdiccional, podrán apersonarse en él y hacer valer los argumentos que estimen convenientes.

La Sala Superior a través de la jurisprudencia 34/2016 de rubro **TERCEROS INTERESADOS. LA PUBLICITACIÓN POR ESTRADOS ES UN INSTRUMENTO VÁLIDO Y RAZONABLE PARA NOTIFICARLES LA INTERPOSICIÓN DE UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN**³⁸, consideró que la publicación a través de estrados es un medio válido y razonable que permite a las y los terceros interesados comparecer a juicio y manifestar lo que a su derecho corresponda.

Esta conclusión parte de considerar que dicha difusión es efectiva tratándose de los conflictos que resuelve el Derecho Electoral habitualmente, pues permite que las personas potencialmente afectadas por una controversia se enteren de su existencia al entender que una persona que pudiera ver afectada su esfera de derechos con motivo de actos de una autoridad electoral, tiene cercanía con ella y puede conocer la información que divulga y así, enterarse de los medios de impugnación promovidos en su contra en que pudiera tener interés.

No obstante, en el caso, la presentación del juicio local, a pesar de ser un conflicto intracomunitario no se difundió en la comunidad, lo que redujo las posibilidades de que las personas de la comunidad conocieran su existencia.

³⁸ Consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 19, 2016 (dos mil dieciséis), páginas 44 y 45.

Así, esta Sala Regional estima que debe reponerse el procedimiento del juicio local iniciado con la demanda de la actora para que se realice la publicación prevista en el artículo 327 del Código Local, a través de la o las autoridades que el Tribunal Local determine idóneas para lograr la adecuada difusión de la existencia del juicio local entre la comunidad, atendiendo a los parámetros establecidos en el apartado de EFECTOS de esta sentencia.

SÉPTIMO. Sentido y efectos.

En relación con el juicio de la ciudadanía de la actora esta Sala Regional, considera que la falta de comprensión del conflicto real que denunció, implicó una falta de exhaustividad que debe subsanarse mediante la reposición del procedimiento del cual surgió la sentencia impugnada.

Así, al resultar fundado uno de los agravios expuestos por la actora, lo conducente es revocar la resolución impugnada **y todas las actuaciones llevadas a cabo en la instrucción del Juicio Local hasta la publicación del medio de impugnación**, para garantizar el efectivo derecho de acceso a la justicia.

No pasa inadvertido que como se adelantó, y atendiendo a lo planteado por el actor en el juicio electoral, el Tribunal local deberá ponderar la posible afectación a la autonomía del Municipio.

En consecuencia, el Tribunal Local debe emitir una nueva resolución de acuerdo con las siguientes directrices:

1. En plenitud de jurisdicción previa consideración del sistema de organización comunitario y de las manifestaciones que hagan la actora y el Concejo, llamar a juicio a las partes y/o

autoridades que, en atención a la controversia existente, deban intervenir en la resolución del juicio local.

2. Considerando que en este caso y hasta el presente momento, no hay solo una autoridad responsable definida en la controversia planteada, sino que pudieran existir un universo mayor de autoridades, al tratarse de un conflicto que por una parte tiene naturaleza de intracomunitario, es necesario que el Tribunal Local determine, en plenitud de jurisdicción, a través de qué autoridad o autoridades - tradicionales o del Estado- y en caso de considerarlo conveniente, a través de qué medio, deberá hacerse pública la promoción de la demanda del juicio local.

Lo anterior, a fin de que esta publicación garantice la posibilidad de que la comunidad conozca la existencia de la demanda que resolverá el Tribunal Local, deberá llevarse a cabo, no sólo en los estrados de la responsable y de manera inmediata³⁹, sino hasta que el Tribunal Local tenga la información suficiente para saber qué autoridad o autoridades y mecanismos son los que garantizan la publicación efectiva de la demanda, contando para ello con un plazo razonable.

En el entendido de que, si el Tribunal Local concluye que la publicación debe ser realizada por más de una autoridad, deberá coordinar dicha publicación en la misma fecha para efectos de tener certeza respecto del transcurso del plazo que tienen las personas que pretendan comparecer como partes terceras interesadas, para presentar sus escritos.

Adicionalmente y para abonar al conocimiento de la

³⁹ Conforme a lo previsto en el artículo 327, del Código Local.

SCM-JE-91/2019 Y ACUMULADO

controversia que debe resolverse por parte del Tribunal Local, junto con la demanda se deberá difundir la síntesis de la presente sentencia.

3. Realizar las diligencias y actuaciones necesarias para emitir una sentencia con perspectiva intercultural bajo el reconocimiento de la pluralidad normativa que rodea al conflicto, determinando el contenido del sistema normativo interno y los usos y costumbres de la comunidad de Coatetelco, Morelos, en torno a su organización política; especialmente, respecto a las atribuciones de su Asamblea Comunitaria de la colonia y la operación de la figura de Ayudante municipal.
4. Realizar las diligencias y actuaciones necesarias a efecto de hacerse llegar del material probatorio suficiente sobre el desarrollo de la asamblea de cuatro de agosto, y sobre el índice de participación en la misma.
5. Asimismo, deberá tomar en consideración si existe afectación a la autonomía del Municipio.
6. Emita una nueva resolución en el Juicio Local, dentro de **un plazo razonable** y, lo informe a esta Sala Regional dentro de las 24 (veinticuatro) horas siguientes a que ello suceda.

Por lo expuesto y fundado esta Sala Regional

RESUELVE

PRIMERO. Se **acumula** el expediente SCM-JDC-1176/2019 al diverso SCM-JE-91/2019, por lo que se deberá glosar copia certificada de la sentencia al expediente acumulado.

SEGUNDO. Se **revoca** la resolución impugnada, para los efectos precisados en esta sentencia.

NOTIFÍQUESE personalmente a la actora en el juicio de la ciudadanía; **por oficio** tanto al Tribunal responsable como al Municipio; y **por estrados** al actor en el juicio electoral y demás personas interesadas. Ello, con fundamento en los artículos 26, 28 y 29 de la Ley de Medios.

Devuélvase los documentos atinentes y, en su oportunidad, archívense los expedientes, como asuntos total y definitivamente concluidos.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos la Magistrada y los Magistrados de esta Sala Regional, respecto al segundo resolutivo y por **mayoría** respecto al primero, con el voto en contra de la Magistrada María Guadalupe Silva Rojas, quien formula voto particular, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

HÉCTOR ROMERO BOLAÑOS

MAGISTRADO

**JOSÉ LUIS
CEBALLOS DAZA**

MAGISTRADA

**MARÍA GUADALUPE
SILVA ROJAS**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

LAURA TETETLA ROMÁN

VOTO PARTICULAR⁴⁰ DE LA MAGISTRADA MARÍA GUADALUPE SILVA ROJAS⁴¹ RELATIVO A LA RESOLUCIÓN DEL JUICIO ELECTORAL SCM-JE-91/2019⁴²

Con fundamento en el artículo 48 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral, formulo **voto particular** porque según yo, el Juicio Electoral 91 debió haber sido reencauzado -antes de su resolución- a Juicio de la Ciudadanía.

Como se señala en la sentencia, el actor combate la Resolución Impugnada, en esencia, por considerar que el *exhorto* para convocar la elección de la Ayudantía Municipal, es una orden que transgrede la autonomía de la comunidad indígena de Coatetelco para determinar lo relativo a la elección de sus autoridades.

Ahora bien, de conformidad con los Lineamientos para la identificación e integración de expedientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Juicio Electoral es una vía que garantiza los derechos humanos de acceso a la justicia y tutela jurisdiccional efectiva, cuando no existe una vía expresa en la Ley de Medios para que la parte actora controvierta la resolución impugnada.

⁴⁰ Para una mayor facilidad en su lectura, utilizaré los términos que ya fueron definidos en el Glosario de la sentencia respecto de la cual este voto forma parte.

⁴¹ Con la colaboración de Ana Carolina Varela Uribe.

⁴² El cual se resolvió de manera acumulada con el Juicio de la Ciudadanía SCM-JDC-1176/2019.

En el caso, la vía idónea para conocer la demanda del actor es el Juicio de la Ciudadanía, que procede cuando la parte actora haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votada en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, o cuando considere que un acto o resolución de la autoridad es violatorio de cualquier otro derecho político-electoral⁴³.

La demanda del actor encuadra en los supuestos de procedencia del Juicio de la Ciudadanía, porque manifiesta una afectación al derecho de la comunidad de autodeterminarse en relación con la elección de sus autoridades, cuestión involucrada directamente con el derecho de sus integrantes a votar por sus autoridades.

En virtud de ello, debimos reencauzar la demanda del Juicio Electoral 91 a Juicio de la Ciudadanía, actuación que no fue hecha y me lleva a votar contra el primer resolutive de la sentencia, pues dicho juicio no está ni siquiera formado, y consecuentemente no está en etapa de resolución.

No obstante lo anterior, **el segundo punto resolutive de la sentencia no se ve impactado** por las consideraciones anteriores, pues los agravios de la actora y el estudio de ellos **-con el que estoy absolutamente de acuerdo-** bastan para revocar la Sentencia Impugnada con los efectos ordenados.

MARÍA GUADALUPE SILVA ROJAS

⁴³ En términos de los artículos 79 y 80 de la Ley de Medios.

SCM-JE-91/2019 Y ACUMULADO

MAGISTRADA