



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSOS DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTES: SUP-REC-279/2022, SUP-REC-280/2022 Y SUP-REC-308/2022 ACUMULADOS

RECURRENTES: ABRAHAM SALAZAR ÁNGEL Y OTROS

AUTORIDAD RESPONSABLE: SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CORRESPONDIENTE A LA CUARTA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL, CON SEDE EN LA CIUDAD DE MÉXICO

TERCEROS INTERESADOS: RAÚL LEAL MONTES Y OTROS

MAGISTRADO PONENTE: INDALFER INFANTE GONZALES

SECRETARIOS: ANABEL GORDILLO ARGÜELLO, RENÉ SARABIA TRÁNSITO Y EDWIN NEMESIO ÁLVAREZ ROMAN

COLABORARON: MARCO VINICIO ORTÍZ ALANÍS Y ALFREDO VARGAS MANCERA

Ciudad de México, a seis de julio de dos mil veintidós.

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que resuelve: **a) desechar** el recurso de reconsideración SUP-REC-280/2022, porque el actor agotó previamente su derecho de acción con la primera impugnación; y **b) revocar** la determinación de la Sala Regional Ciudad de México en la que se revocó la sentencia del Tribunal Electoral del Estado de Morelos y declaró la validez de la designación de la Asamblea General de veinte de marzo de dos mil veintidós, de Raúl Leal Montes como presidente municipal sustituto de Xoxocotla, Morelos.

La decisión de esta Sala Superior parte del postulado fundamental del principio de autogobierno de los municipios indígenas, en el cual los habitantes de Xoxocotla definieron que la elección de sus autoridades municipales sería mediante el voto universal en un sistema de planillas completas, con un propietario y suplente. De tal forma que, ante la ausencia definitiva del presidente municipal propietario, el suplente es quien debe acceder al cargo.

SUP-REC-279/2022 Y ACUMULADOS

Por tanto, **se ordena** al cabildo del Concejo Municipal que inmediatamente convoque a una sesión extraordinaria para tomar protesta a Abraham Salazar Ángel, al cargo de presidente municipal sustituto, por ser quien resultó electo en la elección extraordinaria de tres de octubre y ratificado por la Asamblea General el veintiocho siguiente, ambos de dos mil veintiuno.

En consecuencia, **se dejan sin efectos** todos los actos emitidos con posterioridad a la declaratoria de validez de la designación de Raúl Leal Montes como presidente municipal sustituto de Xoxocotla, Morelos.

I. ANTECEDENTES

- 1 De lo narrado por las partes recurrentes en sus demandas y de la revisión de las constancias del expediente, se advierte:
- 2 **Creación de municipio indígena de Xoxocotla, Morelos.** El dieciocho de diciembre de dos mil diecisiete, se publicó en el Periódico Oficial del estado “Tierra y Libertad”, el decreto 2344, por el cual se creó el Municipio Indígena de Xoxocotla, Morelos (antes perteneciente al municipio de Puente de Ixtla).

A. Elección para la integración del Concejo Municipal de Xoxocotla, Morelos, para el periodo 2022-2024

- 3 **Elección ordinaria.** El seis de junio de dos mil veintiuno, se llevó a cabo la elección del Concejo Municipal de Xoxocotla, Morelos, en la que resultó ganadora la “planilla azul” integrada por Juan López Palacios como propietario y Martín Flores González como suplente.
- 4 **Cadena impugnativa que culmina con la nulidad de la elección.** Derivado de una cadena impugnativa, finalmente, la Sala Superior determinó: **a)** que se justificaba, excepcionalmente, la creación de un Concejo Electoral que organizara la elección de seis de junio de dos mil veintiuno, **b)** la aprobación de Lineamientos sobre los usos y costumbres para la celebración de las elecciones; **c)** la validez de la convocatoria y



celebración de la elección de seis de junio; pero **d)** debía devolverse para que la sala regional se pronunciara sobre los agravios de elegibilidad¹.

- 5 En ese sentido, finalmente, el trece de diciembre de dos mil veintiuno, la Sala Regional Ciudad de México decretó la nulidad de la elección de seis de junio de dos mil veintiuno, fundamentalmente, porque se había acreditado la inelegibilidad del Juan López Palacios (aun cuando había fallecido, no se había separado del cargo con 90 días de anticipación), lo cual, al ser comunidad indígena, incluía al suplente, porque no aparecía su nombre en la planilla, de ahí que no podría tenerse certeza sobre su elección².

B. Elección extraordinaria para la integración del Concejo Municipal de Xoxocotla, Morelos, para el periodo 2022-2024

- 6 **Convocatoria a elección extraordinaria.** Durante el desahogo de la cadena impugnativa, como originalmente el Tribunal Electoral del Estado de Morelos había declarado la nulidad de la elección de seis de junio de dos mil veintiuno y ordenado la celebración de una nueva que fuera convocada por la autoridad municipal³, el dieciocho de agosto de dos mil veintiuno, el Concejo Municipal convocó al proceso de elección de autoridades municipales 2022-2024.
- 7 **Elección extraordinaria.** El tres de octubre de dos mil veintiuno, se llevó a cabo la elección organizada por el Concejo Municipal, en la que se eligió a la “planilla café” integrada, entre otros, por Benjamín López Palacios y Abraham Salazar Ángel, propietario y suplente, respectivamente.
- 8 **Asamblea General de Comunitaria de ratificación.** Ante la problemática por la elección extraordinaria, el Cabildo convocó a una Asamblea General a celebrarse el veintiocho de octubre de dos mil veintiuno, para que

¹ Decisiones tomadas el veinticinco de septiembre de dos mil veintiuno en el SCM-JDC-1769/2021 y confirmado el veinte de octubre de dos mil veintiuno SUP-REC-1901/2021 por la Sala Superior.

² Decisión asumida el trece de diciembre de dos mil veintiuno en el SCM-JDC-2300/2021 y acumulados, que no fue impugnado en REC.

³ Decisión tomada el veinticuatro de julio de dos mil veintiuno, por el Tribunal Local al resolver el TEEM/JDC/306/2021-3 y sus acumulados, en el que decreta 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. Misma que fue revocada por SCM-JDC-1769/2021 y confirmado en SUP-REC-1901/2021.

SUP-REC-279/2022 Y ACUMULADOS

determinaran, por el sistema de pelotón, qué elección debía ser válida, si la del proceso electoral del seis de junio de dos mil veintiuno; o bien, del proceso electoral de tres de octubre de dos mil veintiuno. Así, en la Asamblea General se ratificó la elección de tres de octubre, en la cual se eligió a Benjamín López Palacios y Abraham Salazar Ángel como presidente municipal, propietario y suplente.

- 9 **Cadena impugnativa.** Después de una cadena impugnativa, el trece de diciembre de dos mil veintiuno, la Sala Regional Ciudad de México en el SCM-JDC-2300/2021 y acumulados, entre otras cuestiones⁴, confirmó la ratificación de Benjamín López Palacios en el cargo de Presidente Municipal, así como de los *restantes integrantes de la denominada planilla café sean quienes integren su Concejo Municipal para el periodo 2022-2024*, por ser la Asamblea General el máximo órgano de decisión y quién resolvió sobre la persona que debía ocupar el cargo⁵.
- 10 **Homicidio del presidente municipal.** El once de enero de dos mil veintidós, se privó de la vida a Benjamín López Palacios otrora Presidente Municipal de Xoxocotla, Morelos, días después de haber tomado protesta del cargo.

C. Ausencia definitiva del presidente municipal y designación sustituta

- 11 **Solicitud de toma de protesta.** El ocho de febrero de dos mil veintidós, Abraham Salazar Ángel, en calidad de presidente suplente electo solicitó a

⁴ En dicha resolución esta Sala Regional decidió fundamentalmente:

- Revocar la sentencia del Tribunal local dictada en los juicios locales TEEM/JDC/306/2021-3 y acumulados, en la que se había declarado la validez de la elección de seis de junio de dos mil veintiuno, estableciendo que el presidente suplente Martín Flores González entraría en funciones ante el fallecimiento de Juan López Palacios.
- Revocar la sentencia del Tribunal local TEEM/JDC/1555/2021-2, en la que se había declarado la validez de la elección de tres y veintiocho de octubre siguiente, así como la decisión de la asamblea general de no reconocer a Martín Flores González como presidente municipal, entonces en el cargo por ser suplente.
- **Confirmar la elección del Concejo Municipal de Xoxocotla, Morelos para el periodo (2022-2024) dos mil veintidós-dos mil veinticuatro, que se efectuó a través de las asambleas generales de tres y veintiocho de octubre de dos mil veintiuno.**

⁵ Esa sentencia de la Sala Regional fue impugnada ante la Sala Superior en el SUP-REC-2192/2021 en la cual la desechó la demanda por no satisfacerse los requisitos especiales de procedencia, en sesión pública que inició el veintinueve de diciembre de dos mil veintiuno y concluyó el treinta siguiente.



los integrantes del Ayuntamiento de Xoxocotla, Morelos, que se le llamara a tomar protesta como presidente municipal suplente, ante la muerte del propietario Benjamín López Palacios.

- 12 **Designación del presidente municipal sustituto.** El veintiocho de febrero del dos mil veintidós, el cabildo del Concejo Municipal eligió a Raúl Leal Montes como propuesta para ocupar el cargo de presidente municipal, la cual ordenó someter a ratificación de la Asamblea General. Ello, al ser la persona que obtuvo el mayor número de votos en la terna propuesta, que estuvo integrada por: Raúl Leal Montes (regidor), quien obtuvo 6 votos a favor; Silvia Herrera Rivera (síndica) quien obtuvo 0 votos a favor; y Abraham Salazar Ángel (presidente suplente) quien obtuvo 3 votos a favor, dando un total de 9 votos y una abstención⁶.
- 13 **Medios de impugnación locales (TEEM/JDC/16/2022-3 y TEEM/JDC/27/2022-3 acumulados).** Ante la impugnación, el dieciocho de marzo del dos mil veintidós, el Tribunal Electoral del Estado de Morelos determinó que Abraham Salazar Ángel debía ocupar la presidencia municipal al ser el suplente conforme a la planilla electa el tres de octubre de dos mil veintiuno y ratificada en la Asamblea General de veintiocho de octubre, porque esa *determinación fue ratificada por la Sala Regional al resolver el juicio SCM-JDC-2300/2021*.
- 14 **Convocatoria a celebración de asamblea.** El diez de marzo de dos mil veintidós, el Cabildo acordó convocar a la comunidad a Asamblea General para *definición del presidente municipal de Xoxocotla, Morelos, para el periodo del 22 de marzo de 2022 al 31 de diciembre de 2024*, para lo cual, se sometería a votación: **a)** la ratificación del acuerdo de veintiocho de febrero, en la cual se designó a Raúl Leal Montes como presidente municipal, o **b)** la designación de Abraham Salazar Ángel como presidente municipal, quien fungió como suplente⁷.
- 15 **Asamblea general que ratifica la designación del presidente municipal sustituto.** El veinte de marzo de dos mil veintidós, la población de la

⁶ Constancia que se tiene a la vista del expediente SCM-JDC-128-2022, localizado en la foja 27 del tomo V.

⁷ Constancia que se tiene a la vista del expediente SCM-JDC-128-2022, localizado en la foja 309 del tomo VI.

SUP-REC-279/2022 Y ACUMULADOS

comunidad de Xoxocotla celebró Asamblea General en la que se ratificó la designación de Raúl Leal Montes como Presidente Municipal (con una asistencia de 4,237 personas, de las cuales 4234 votaron a favor de Raúl Leal Montes y 3 personas a favor de Abraham Salazar Ángel)⁸.

- 16 **Toma de protesta del presidente municipal sustituto.** En cumplimiento a la sentencia emitida en los juicios TEEM/JDC/16/2022-3 y acumulado, el mismo veinte de marzo de dos mil veintidós en el interior del ayuntamiento se tomó protesta a Abraham Salazar Ángel como presidente municipal.
- 17 **Medios de impugnación federales (SCM-JDC-115/2022 y veintidós juicios acumulados).** Ante la impugnación, el cuatro de junio de dos mil veintidós, la Sala Regional Ciudad de México, entre otras cuestiones, revocó la sentencia del Tribunal Electoral del Estado de Morelos (TEEM/JDC/16/2022-3 y acumulado); y declaró válida la Asamblea General celebrada el veinte de marzo del dos mil veintidós en que se designó a Raúl Leal Montes como Presidente Municipal de Xoxocotla, Morelos.

D. Recursos de reconsideración

- 18 **Demandas.** El siete de junio de dos mil veintidós, Abraham Salazar Ángel, por derecho propio, interpuso ante la Sala Regional Ciudad de México, sendos recursos de reconsideración contra la resolución SCM-JDC-115/2022.
- 19 **Recepción y turno en Sala Superior.** Recibidas las constancias en la Sala Superior, el Magistrado Presidente ordenó integrar los expedientes SUP-REC-279/2022 y SUP-REC-280/2022, y turnarlos a la Ponencia del Magistrado Indalfer Infante Gonzales, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
- 20 **Demanda de juicio ciudadano.** El quince de junio de la presente anualidad, Roberta Sánchez Jiménez y otros ciudadanos de Xoxocotla,

⁸ Constanza consultable en la foja 111 del expediente principal SCM-JDC-115/2022.



Morelos, ostentándose como integrantes y representantes de la población de la Asamblea General celebrada el once de junio de dos mil veintidós presentaron un medio de impugnación en la Oficialía de Partes de la Sala Superior.

- 21 **Recepción y turno.** En esa misma data, se recibieron las constancias en la Oficialía de Partes de la Sala Superior. El Magistrado Presidente ordenó integrar el expediente SUP-JDC-544/2022 y turnarlo a la Ponencia del Magistrado Indalfer Infante Gonzales, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
- 22 **Acuerdo de reencauzamiento.** En su oportunidad, la Sala Superior, de manera colegiada, determinó reencauzar el juicio ciudadano a recurso de reconsideración, por ser el medio idóneo para controvertir ese acto. Derivado de ello, se integró el expediente SUP-REC-308/2022, y se turnó al Magistrado Ponente, para los efectos legales procedentes.
- 23 **Radicación, admisión, terceros interesados y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el magistrado instructor radicó los expedientes en su Ponencia. Admitió a trámite las demandas (excepto la del SUP-REC-280/2022) y tuvo compareciendo a diversos ciudadanos de Xoxocotla, Morelos.

II. COMPETENCIA

- 24 La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver los presentes medios de impugnación⁹, porque se trata de recursos de reconsideración interpuestos contra una determinación de la Sala Regional, supuesto reservado para conocimiento exclusivo de la Sala Superior.

⁹ Ello, de conformidad con lo previsto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción X, y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 64 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

SUP-REC-279/2022 Y ACUMULADOS

III. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN SESIÓN POR VIDEOCONFERENCIA

- 25 La Sala Superior emitió el **Acuerdo General 8/2020**, en el cual reestableció la resolución de todos los medios de impugnación y, en su punto de acuerdo segundo, determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el Pleno de esta Sala Superior establezca alguna cuestión distinta. En ese sentido, se justifica la resolución de estos asuntos de manera no presencial.

IV. ACUMULACIÓN

- 26 En el caso, existe identidad en el acto impugnado y la autoridad señalada como responsable, por tanto, con fundamento en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 31 de la Ley General de Medios y 79 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, procede **decretar la acumulación de los expedientes SUP-REC-280/2022 y SUP-REC-308/2022 al diverso SUP-REC-279/2022**, por ser este el primero que se recibió en esta Sala Superior. En razón de lo anterior, se deberá glosar la certificación de los puntos resolutive de la sentencia, a los expedientes acumulados.

V. IMPROCEDENCIA DEL SUP-REC-280/2022 POR PRECLUSIÓN

- 27 **Decisión.** Esta Sala Superior considera que el recurso de reconsideración SUP-REC-280/2022 es improcedente, porque el actor agotó su derecho de acción con la presentación de la demanda que dio origen al SUP-REC-279/2022, por lo cual, procede su desechamiento.
- 28 **Justificación.** Este Tribunal ha sostenido que el derecho a impugnar sólo se puede ejercer dentro del plazo legal correspondiente, en una sola ocasión, en contra del mismo acto¹⁰.

¹⁰ Jurisprudencia 33/2015, con rubro "DERECHO A IMPUGNAR ACTOS ELECTORALES. LA RECEPCIÓN DE LA DEMANDA POR ÓRGANO OBLIGADO A INTERVENIR EN EL TRÁMITE O SUSTANCIACIÓN GENERA SU EXTINCIÓN POR AGOTAMIENTO".



- 29 Por ello, la presentación de una demanda ante la autoridad responsable con el fin de combatir una decisión específica agota el derecho de acción; en consecuencia, si se presenta una segunda demanda por el mismo actor contra idéntico acto, esta última es improcedente.
- 30 **Caso concreto.** De las constancias que integran los autos, se advierte que, a las nueve horas cincuenta y cinco minutos del siete de junio del año en curso, Abraham Salazar Ángel se recibió en la Sala Regional Ciudad de México la demanda para controvertir la sentencia emitida en el juicio ciudadano SCM-JDC-115/2022. Esta demanda dio origen al recurso de reconsideración SUP-REC-279/2022.
- 31 Posteriormente, a las catorce horas con treinta minutos del siete de junio de dos mil veintidós de ese mismo día, el referido recurrente presentó una segunda demanda en la misma Sala regional para combatir la misma sentencia, cuyos argumentos son sustancialmente idénticos a los vertidos en su primera impugnación¹¹. Este escrito originó el SUP-REC-280/2022.
- 32 Por tanto, es evidente que, con la primera demanda presentada ante la responsable, Abraham Salazar Ángel agotó su derecho de impugnación para controvertir la sentencia emitida en el expediente SCM-JDC-115/2022 y, por ende, el segundo recurso registrado como SUP-REC-280/2022 es improcedente, de conformidad con los artículos 9, 10, 17 y 18 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
- 33 En consecuencia, **se desecha el recurso de reconsideración SUP-REC-280/2022.**

VI. PROCEDENCIA DEL SUP-REC-279/2022 Y SUP-REC-308/2022

- 34 **Decisión.** En el caso, se cumplen los requisitos generales y especiales de procedencia de las demandas, como se explica a continuación.

¹¹ Sin que se actualice el supuesto contemplado en la Tesis LXXIX/2016, con rubro "PRECLUSIÓN DEL DERECHO DE IMPUGNACIÓN DE ACTOS ELECTORALES. SE ACTUALIZA UNA EXCEPCIÓN A DICHO PRINCIPIO CON LA PRESENTACIÓN OPORTUNA DE DIVERSAS DEMANDAS CONTRA UN MISMO ACTO, CUANDO SE ADUZCAN HECHOS Y AGRAVIOS DISTINTOS".

SUP-REC-279/2022 Y ACUMULADOS

- 35 **a. Forma.** Las demandas cumplen el requisito previsto en el artículo 9, párrafo 1, de la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque: **i)** se presentaron por escrito; **ii)** se hace constar el nombre de la parte recurrente y sus firmas autógrafas; **iii)** señalan los estrados para oír y recibir notificaciones; **iv)** precisan el acto impugnado; **v)** identifican a la autoridad responsable; **vi)** narran los hechos, **vii)** expresan agravios e **viii)** identifican los preceptos presuntamente violados.
- 36 **b. Oportunidad.** La presentación de las demandas es oportuna, porque se presentaron dentro del plazo de tres días hábiles, conforme a lo previsto en el artículo 66, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
- 37 Ello, porque respecto al recurso de reconsideración SUP-REC-279/2022, la sentencia impugnada se notificó personalmente al recurrente el sábado cuatro de junio del año en curso, por lo que, el plazo para impugnar transcurrió del lunes seis al miércoles ocho de junio del año en curso, sin contar el domingo cinco de junio, en términos de la Jurisprudencia 8/2019 de rubro: “COMUNIDADES Y PERSONAS INDÍGENAS. EL PLAZO QUE TIENEN PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN RELACIONADOS CON SUS PROCESOS ELECTIVOS DEBE COMPUTARSE SIN TOMAR EN CUENTA LOS DÍAS SÁBADOS, DOMINGOS E INHÁBILES”, de manera que, si la demanda se presentó el siete de junio, se considera oportuna.
- 38 En cuanto al recurso de reconsideración SUP-REC-308/2022, los recurrentes, ostentándose como ciudadanos indígenas integrantes de la Asamblea General de once de junio de dos mil veintiuno, manifiestan bajo protesta de decir verdad, que tuvieron conocimiento de la resolución emitida por la Sala Regional Ciudad de México (SCM-JDC-115/2022 y acumulados) hasta el once de junio durante la celebración de la Asamblea General, porque la sentencia no fue difundida por los medios tradicionales como son el perifoneo, recorridos con mantas, carteles en lugares públicos, entre otros.



- 39 La Sala Superior ha considerado que para determinar la oportunidad de la interposición del recurso de reconsideración, tratándose de comunidades indígenas y sus integrantes, se deben tomar en consideración determinadas particularidades, obstáculos técnicos y circunstancias geográficas, sociales y culturales, que tradicionalmente han generado en la población indígena una situación de discriminación jurídica, como medida idónea, objetiva y proporcional para hacer efectivo el derecho de acceso integral a la jurisdicción en condiciones de igualdad (Jurisprudencia 7/2014, de rubro: “COMUNIDADES INDÍGENAS. INTERPOSICIÓN OPORTUNA DEL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN CONFORME AL CRITERIO DE PROGRESIVIDAD”¹²).
- 40 Así como el reconocimiento del derecho a conocer las sentencias que resuelvan los medios de impugnación promovidos por miembros de comunidades indígenas y procurar la difusión por medio de los mecanismos más idóneos y conocidos por la comunidad, y que se utilizan comúnmente para transmitir información o mensajes de interés, primordialmente de manera fonética, con lo cual se garantiza la mayor difusión y publicitación de las resoluciones, se facilita a sus integrantes el conocimiento de su sentido y alcance (Jurisprudencia 46/2014, de rubro: “COMUNIDADES INDÍGENAS. PARA GARANTIZAR EL CONOCIMIENTO DE LAS SENTENCIAS RESULTA PROCEDENTE SU TRADUCCIÓN Y DIFUSIÓN”).
- 41 En ese sentido, en el caso, se considera que tomando en cuenta la calidad de ciudadanos indígenas con la se auto-adscriben los recurrentes, y al no haber sido parte formalmente del juicio, ni demostrarse la difusión de la decisión por los medios tradicionalmente utilizados por la comunidad, ya que lo ordenado en la sentencia fue la difusión en spots de radio y televisión para la difusión, redes sociales, página oficial de internet, en un vínculo que sea visible de manera directa.

¹² Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 14, de dos mil catorce, páginas quince a diecisiete (15-17).

SUP-REC-279/2022 Y ACUMULADOS

- 42 Por tanto, se justifica tener por cierto como fecha de conocimiento de la sentencia el once de junio, por lo que, el plazo para impugnar transcurrió del lunes trece al miércoles quince de junio, y la demanda se presentó el último día del plazo, por tanto, es oportuna.
- 43 No obsta a lo anterior que en autos se advierte que se notificó por estrados a cualquier persona interesada en el asunto, la sentencia de la Sala Regional Ciudad de México, el cuatro de junio, porque, como se explicó, esta Sala Superior debe garantizar el acceso efectivo e integral a la jurisdicción, considerando las circunstancias particulares de los integrantes de la comunidad indígena, a fin de garantizar su derecho, como lo es el conflicto o tensión política que existe en el municipio y que hasta la asamblea general le hicieron lectura de la decisión que ahora pretender impugnar.
- 44 **c. Legitimación y personería.** Los recurrentes se encuentran legitimados de conformidad con lo previsto en los artículos 13, párrafo 1, inciso b), y 62, párrafo 1, inciso a), fracción IV, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación.
- 45 Respecto al SUP-REC-279/2022, porque Abraham Salazar Ángel acude en calidad de presidente municipal suplente electo popularmente.
- 46 Y en el SUP-REC-308/2022, los recurrentes, Roberta Sánchez Jiménez, Silvia Herrera Rivera, Carolina López Quiroz, Javier Sánchez Gabino, Oscar Olivares Alvarado, Cristina Benítez Ángel, Blanca Estela Campos Carvajal, Enrique Longardo Peralta, Roberto Salazar Rojas, Hilda Quintana Villegas se ostentan como ciudadanos indígenas de Xoxocotla, Morelos, integrantes y, en suplencia, esta Sala Superior advierte que pretenden acudir en representación de la ciudadanía presente en la Asamblea General celebrada el once de junio de dos mil veintidós, y de los integrantes de la comunidad.
- 47 Para acreditarlo, aportan el acta de asamblea en la que aprobó que las *firmas de los ciudadanos que participan en la asamblea sean válidas para*



la defensa de la voluntad del pueblo [...] y puedan promover los recursos o juicios necesarios. Así como las hojas originales de asistencia de la Asamblea en la que plasman su firma autógrafa.

- 48 En ese sentido, se tiene a los recurrentes como representantes de los integrantes de la Asamblea General celebrada el once de junio de dos mil veintidós, así como integrantes de la comunidad, y por ende están legitimados para presentar el recurso de reconsideración.
- 49 Ello, es congruente con lo sostenido por la Sala Superior que cuando se trata de pueblos y comunidades indígenas, la legitimación en la causa debe ser analizada de manera tal que evite, en lo posible, exigir requisitos que ordinariamente se solicitan para tener acceso pleno a la jurisdicción del Estado, que puedan impedir su acceso, pues gozan de un régimen diferenciado, establecido en el artículo 2º constitucional¹³ y la conciencia de identidad es suficiente para acreditar la legitimación para promover medios de impugnación con el carácter de integrante de una comunidad indígena, con el objeto de que se tutelen sus derechos conforme a las normas constitucionales y consuetudinarias respectivas¹⁴.
- 50 **d. Interés jurídico.** Los recurrentes cuentan con interés jurídico. Respecto al SUP-REC-279/2022, porque la sentencia reclamada incide directamente en sus derechos político-electorales, ya que el inconforme forma parte de la planilla electa el tres de octubre y ratificada en la asamblea celebrada el veintiocho de octubre de dos mil veintiuno, actos que se consideraron inválidos en la sentencia recurrida. Mientras que los recurrentes del SUP-REC-308/2022 cuentan con interés, porque se ostentan como integrantes de la comunidad y de la Asamblea General y piden que se respete la voluntad del pueblo plasmada en la elección de tres de octubre y ratificada en la asamblea celebrada el veintiocho de octubre de dos mil veintiuno.

¹³ Véase la jurisprudencia 27/2011, de rubro: "COMUNIDADES INDÍGENAS. EL ANÁLISIS DE LA LEGITIMACIÓN ACTIVA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO, DEBE SER FLEXIBLE". Disponible en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 17 y 18.

¹⁴ Véase la jurisprudencia 4/2012, de rubro: "COMUNIDADES INDÍGENAS. LA CONCIENCIA DE IDENTIDAD ES SUFICIENTE PARA LEGITIMAR LA PROCEDENCIA DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO". Disponible en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 10, 2012, páginas 18 y 19.

SUP-REC-279/2022 Y ACUMULADOS

Ambos alegan que la sentencia impugnada modifica sus usos y costumbres al desconocer la figura de la suplencia electa en la comunidad de Xoxocotla, Morelos y buscan que se revoque para que se reconozca al presidente municipal electo como suplente.

- 51 **f. Definitividad.** No existe algún otro medio de impugnación que deba agotarse por los recurrentes antes de acudir a esta Sala Superior, con lo cual se tiene por satisfecho el requisito.
- 52 **g. Requisito especial de procedencia.** Se cumple. De conformidad con los artículos 61, párrafo 1, inciso b); y 62, párrafo 1, inciso a), fracción IV, de la Ley de Medios, el recurso de reconsideración procede contra las sentencias de las Salas Regionales del Tribunal Electoral en que se haya resuelto la no aplicación de una norma electoral por considerarla contraria a la Constitución General.
- 53 Este requisito se ha ampliado por la jurisprudencia de la Sala Superior, entre otros casos, cuando se determine la inaplicación de normas consuetudinarias establecidas por las comunidades o pueblos indígenas, a través de los procedimientos ancestrales y aceptados por sus integrantes, para la elección de sus autoridades o representantes ante los ayuntamientos (Jurisprudencia 19/2012 de rubro: “RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO INAPLIQUEN NORMAS CONSUETUDINARIAS DE CARÁCTER ELECTORAL”).
- 54 En el caso, el problema a resolver consiste en determinar si la comunidad indígena de Xoxocotla, Morelos, reconoce como parte de su sistema normativo interno, la figura del suplente electo como presidente municipal, o bien, si le concede a la Asamblea General la facultad de designar a un presidente sustituto (de entre los integrantes del cabildo).
- 55 Esto, porque los recurrentes señalan que la Sala Regional Ciudad de México indebidamente inaplicó sus normas consuetudinarias, al desconocer la figura de la suplencia.



- 56 Es decir, afirman que la Sala Regional consideró incorrectamente que la designación del suplente se asimiló a lo que disponen los artículos 171 y 172 de la Ley Orgánica Municipal y dejó de atender el sistema normativo indígena y Asamblea General que reconoce la figura de la suplencia para acceder al cargo.
- 57 Por tanto, al existir un conflicto normativo con relación a la posible inaplicación de los usos y costumbres que debió regir el procedimiento de designación del presidente sustituto, lo conducente es analizar el fondo de la cuestión controvertida en el recurso de reconsideración.

VII. TERCEROS INTERESADOS

A. Comparecencia en el SUP-REC-279/2022

- 58 **Escrito.** Raúl Leal Montes presentó escrito para comparecer con el carácter de tercero interesado.
- 59 **Decisión.** Se tiene a Raúl Leal Montes con el carácter de tercero interesado.
- 60 **Justificación.** El escrito se presentó dentro del plazo legal de las setenta y dos horas, porque la cédula de publicación correspondiente a la promoción del juicio se publicó en los estrados físicos de la Sala Regional Ciudad de México a las dieciséis horas con veinte minutos del seis de junio del año en curso, de ahí que el plazo legal de las setenta y dos horas concluyó a la misma hora del siguiente nueve de junio, consecuentemente, si el escrito de tercero interesado se presentó a las catorce horas con trece minutos del nueve de junio del año en curso, resulta oportuno.
- 61 Además, dicha persona tiene un interés incompatible con el de los recurrentes en esta instancia, al pretender que se confirme la sentencia combatida que le reconoce el carácter de presidente municipal.

B. Comparecencia en el SUP-REC-308/2022

- 62 **Escrito.** Los escritos se presentaron por veintitrés personas que se ostentan como ciudadanos de la comunidad de Xoxocotla, Morelos.

SUP-REC-279/2022 Y ACUMULADOS

63 **Decisión.** Se reúnen los requisitos de procedencia y se les tiene compareciendo como terceros interesados.

64 **Justificación.** Conforme a la cédula de publicación correspondiente a la promoción del juicio se publicó en los estrados físicos de la Sala Regional Ciudad de México de las veintidós horas con cincuenta y cinco minutos del dieciséis de junio y transcurrió de ese momento a la idéntica hora del veintidós de junio de dos mil veintidós.

65 Los escritos se presentaron en la hora y fecha siguiente:

	Tercero interesado	Hora y fecha de presentación de su escrito en Sala Superior	Días inhábiles no computables en el plazo.
1.	Raúl Leal Montes	Diecisiete horas con cuarenta y un minutos del veintiuno de junio de dos mil veintidós ¹⁵ .	El dieciocho y diecinueve de junio del año en curso, no son computables al ser sábado y domingo, por lo tanto, inhábiles al no encontrarse relacionado con un proceso electoral en curso, en términos del artículo 7, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
2.	Gabriel Carpanta Castañeda		
3.	Pedro Leal Eulogio		
4.	Beatriz Carmen Gutiérrez		
5.	Luz María Leal Avelino	Diecisiete horas con cuarenta y dos minutos del veintiuno de junio.	
6.	Juan Miguel Balderas Ramos		
7.	Alondra Ponciano Jiménez		
8.	Leticia López Alonso		
9.	Lucia López Alonso	Diecisiete horas con cuarenta y tres minutos del veintiuno de junio.	
10.	Jacinto Manero Baron		
11.	Teodoro Bernal Catalan		
12.	Dioney Carlos González Peñaloza		
13.	Irving Pacheco Estudillo		
14.	Ilse Ojeda Flores	Diecisiete horas con cuarenta y cuatro minutos del veintiuno de junio.	
15.	Jose Carmen Pacheco Solís		
16.	Valeria Carrillo Juárez		
17.	Hortencia Ramos Guerra		
18.	Marco Jacinto Eduardo Villegas		
19.	Jose David Alonso Ochoa	Diecisiete horas con cuarenta y cinco minutos del veintiuno de junio.	
20.	Armando Cárdenas Sotelo	Diecisiete horas con cuarenta y cinco minutos del veintiuno de junio.	
21.	Minerva Tafolla Francisco		
22.	Armando González Carpanta	Diecisiete horas con cuarenta y seis minutos del veintiuno de junio.	
23.	Fabiola Santos Navarro		

66 El plazo para la presentación de los escritos feneció a las veintidós horas con cincuenta y cinco minutos del veintidós de junio de dos mil veintidós y las promociones de mérito se presentaron con anterioridad a esa hora - como se colige de la tabla anterior-, se considera que su presentación es oportuna.

¹⁵ Todas las demás fechas son de la presente anualidad.



67 Además, dichas personas tienen un interés discordante con el de los recurrentes en esta instancia.

VIII. PRUEBAS SUPERVENIENTES

68 **Pruebas.** Raúl Leal Montes, en calidad de tercero interesado en el SUP-REC-279/2022, ofrece como pruebas supervenientes las consistentes en lo siguiente:

- Instrumento notarial número 7189, volumen 119, página 235, expedido por el titular de la Notaría Pública número 1, en ejercicio de la cuarta demarcación del estado de Morelos de fecha ocho de junio de dos mil veintidós.
- Instrumento notarial número 7193, volumen 113, página 269, expedido por el titular de la Notaría Pública número 1, en ejercicio de la cuarta demarcación del estado de Morelos de fecha nueve de junio de dos mil veintidós.
- Instrumento notarial número 7199, volumen 119, página 238, expedido por el titular de la Notaría Pública número 1, en ejercicio de la cuarta demarcación del estado de Morelos de fecha diez de junio de dos mil veintidós.
- Instrumento notarial número 7201, volumen 111, página 258, expedido por el titular de la Notaría Pública número 1, en ejercicio de la cuarta demarcación del estado de Morelos de fecha once de junio de dos mil veintidós.
- Documentales consistentes en copias certificadas del Acta de Sesión Extraordinaria del Cabildo Municipal de Xoxocotla, Morelos celebrada el ocho de junio de dos mil veintidós.
- Documentales consistentes en copias certificadas del Acta de Sesión Extraordinaria del Cabildo Municipal de Xoxocotla, Morelos celebrada el nueve de junio de dos mil veintidós.

69 **Decisión.** Se tienen por **admitidas**, atendiendo a lo que ha sostenido este Tribunal Electoral, ya que se trata de documentales que surgieron después

SUP-REC-279/2022 Y ACUMULADOS

de la emisión de la sentencia que ahora se cuestiona en el recurso de reconsideración y que el tercero pretende subsista.¹⁶

70 **Justificación.** En efecto, el artículo 16, párrafo 4, de la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral, señala que no se tomarán en cuenta para resolver las pruebas ofrecidas o aportadas fuera de los plazos legales, salvo que sean supervenientes, definiendo éstas como:

a) Aquellas que hayan surgido después del plazo legal en que debieron aportarse los elementos probatorios; o

b) Las existentes desde entonces, pero que no se pudieron ofrecer o aportar por desconocerlos o por existir obstáculos que no estaban a su alcance superar, siempre y cuando se alleguen antes del cierre de instrucción.

71 En el entendido que, esta Sala Superior tiene el deber de visibilizar el plano de desigualdad y marginación que han vivido estos sectores de la población y tomar medidas que puedan generar un equilibrio -de los pueblos y personas indígenas-, para su pleno acceso a la jurisdicción del Estado, a partir de una perspectiva intercultural que atienda al contexto de la controversia y garantice en la mayor medida los derechos **colectivos de tales pueblos**.

72 Por tanto, si el tercero interesado ofreció las documentales con su escrito de comparecencia y las mismas se tratan de actos celebrados con posterioridad a la emisión de la sentencia de la Sala Regional pero que se estiman estrechamente vinculados para la resolución del caso, es que procede tenerlas por admitidas.

¹⁶ Véase, por ejemplo, jurisprudencia 27/2011 de rubro: "COMUNIDADES INDÍGENAS. EL ANÁLISIS DE LA LEGITIMACIÓN ACTIVA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO, DEBE SER FLEXIBLE".



IX. ESTUDIO DEL CASO

A. Planteamientos realizados por los recurrentes

- 73 El **recurrente en el SUP-REC-279/2022**, Abraham Salazar Ángel, ostentándose como presidente municipal suplente del Concejo Municipal de Xoxocotla, afirma que la sentencia de la Sala Regional Ciudad de México es inconstitucional, por cuatro razones fundamentales:
- 74 **i)** Inaplica expresamente normas consuetudinarias que rigen su comunidad indígena, al desconocer la figura de la “suplencia” y la inelegibilidad de no separarse del cargo en el plazo correspondiente, que son parte de sus usos y costumbres aplicables a todos los cargos de elección popular.
- 75 Para ello, expone que en los Lineamientos de sistemas normativos aprobado por la asamblea de Xoxocotla, se estableció que la representación del órgano de gobierno estaría a cargo de planillas integradas por un titular y un suplente.
- 76 Asimismo, señala que en las tres elecciones del Consejo Municipal se han elegido suplentes¹⁷, que han sido ratificados por la Asamblea General y en su momento, por la Sala Regional de la Ciudad de México.
- 77 De manera que, la elección de un suplente en los cargos municipales ha sido una determinación libre y espontánea de la comunidad indígena a través de la Asamblea General, sin que se acredite la intervención de órganos u autoridades externas.
- 78 Además, la figura del suplente es acorde al 115, fracción I, párrafo quinto, constitucional que establece la sustitución de los propietarios por sus respectivos suplentes ante su falta definitiva, al dejar de ocupar el cargo, circunstancia que está adoptada en los artículos 171 y 172 de la Ley

¹⁷ Refiere el recurrente que en la designación del primer Concejo Municipal (de transición) realizada por el Congreso del estado, el 23 de mayo de 2018, se designaron propietario y suplentes, los cuales fueron ratificados por la Asamblea General y confirmado en el SCM-JDC-1255/2018.

En la elección de 6 de junio de 2021 también se eligieron propietarios y suplentes. En la elección de tres de octubre, igualmente, se eligieron propietarios y suplentes, y ello fue confirmado en el SCM-JDC-2300/2021.

SUP-REC-279/2022 Y ACUMULADOS

Orgánica Municipal y con ello se busca conservar y fortalecer el orden municipal y dar continuidad a las labores sin necesidad de convocar a nuevas elecciones.

- 79 Por lo que, contrario a lo interpretado por la Sala Regional la figura del suplente no implica una “asimilación al derecho legislado”, sino una relación de coordinación que permite el reconocimiento de la libre autodeterminación y autonomía.
- 80 También señala que desconocer la figura del suplente vulnera su derecho a ser votado, en su vertiente del ejercicio del cargo.
- 81 **ii)** Es inconstitucional la validez de la asamblea de veinte de marzo de dos mil veintidós que reconoce a Raúl Leal Montes como presidente municipal, porque vulnera su derecho a ser votado, de acceder al cargo, al ser el suplente electo para el periodo 2022-2024 y ratificado por la Asamblea General, y vulnera el derecho de la ciudadanía que lo eligió como representante.
- 82 Además, no existían elementos para convocar a la Asamblea General de veinte de marzo ni para someter a su consideración la propuesta de una nueva designación de presidente municipal sustituto, pues ese acto ya había sido validado y ratificado en la Asamblea General de veintiocho de octubre de dos mil veintiuno.
- 83 Con ello, la Sala Regional dejó de observar los principios rectores de las elecciones válidas (establecidas en la tesis X/2001 de rubro: “ELECCIONES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE SE DEBEN OBSERVAR PARA QUE CUALQUIER TIPO DE ELECCIÓN SEA CONSIDERADA VÁLIDA”), pues se debió advertir que la comunidad y las autoridades debían respetar el periodo para el cual fue electo el aquí recurrente a menos que existiera una causa debidamente justificada y previamente establecida para la revocación o sustitución de su cargo.
- 84 **iii)** Indebida valoración del acta notarial de la Asamblea celebrada el veinte de marzo de dos mil veintidós, porque sin mayores diligencias la consideró válida, cuando la duración fue muy corta para el desahogo de todos los



puntos del orden del día, no se comprobaron los medios a través de los cuales la Asamblea se celebró por el sistema de usos y costumbres, eran más de cuatro mil personas y no se pudieron registrar en menos de dos horas y diez minutos, no se verificó la cantidad de votantes y hubo incongruencias entre la clausura y la apertura de la asamblea (16 minutos). Así como que el Notario Público no se encuentra reconocido como autoridad indígena.

- 85 **iv)** Es incongruente, porque por un lado reconoce como uso y costumbre la separación anticipada de un cargo y por otro, pasa por alto que Raúl Leal Montes no se separó del mismo, ya que era regidor en funciones cuando el cabildo (el veintiocho de febrero de dos mil veintidós) lo designó como presidente municipal sustituto y acordó someterlo a ratificación de la Asamblea General de veinte de marzo de dos mil veintidós y, por tanto, inelegible. De igual forma, reconoce las planillas se integran por propietario y suplente, pero decreta que no es válida esa suplencia, aun cuando lo reconoce el dictamen antropológico, los Lineamientos indígenas y las decisiones de la Asamblea General.
- 86 Por otra parte, los **recurrentes en el SUP-REC-308/2022**, Roberta Sánchez Jiménez y otros ciudadanos que se auto adscriben como integrantes de la Asamblea General indígena de Xoxocotla celebrada el once de junio de dos mil veintidós, afirman que la sentencia es indebida, porque:
- 87 **i)** Transgrede la voluntad de la comunidad, pues altera y desconoce el sistema normativo interno para elegir al representante, ya que la Sala Regional pasa por alto que Abraham Salazar Ángel fue votado como suplente del finado Benjamín López Palacios al cargo de presidente municipal en la elección de tres de octubre y ello se ratifica en la asamblea de once de junio de dos mil veintidós, cuya celebración atiende al interés público y en atención a su libre autonomía, son quienes deben decidir sobre la organización interna, ya que debió advertir que la asamblea de veinte de marzo fue utilizada como mecanismo de un grupo en el poder que es minoría (4237 personas que son menos de la mitad de la comunidad).
- 88 **ii)** La Sala Regional debió esperar a que se celebrara la asamblea de once de junio de dos mil veintidós convocada el dos de junio (esto es, dos días

SUP-REC-279/2022 Y ACUMULADOS

antes de que se emitiera la sentencia impugnada) en la que el punto del orden del día era designar al presidente municipal, ya sea al suplente (Abraham Salazar Ángel) o al regidor (Raúl Leal Montes). El resultado fue ratificar a Abraham Salazar Ángel. Ello, porque la finalidad fue dar certeza sobre la persona que debía ocupar el cargo, ante las circunstancias extraordinarias del caso y las irregularidades de la supuesta asamblea de veinte de marzo que reconoce a Raúl Leal Montes.

- 89 **iii)** Además, esa asamblea es la válida, porque se apegó a los usos y costumbres, al ser convocada por la autoridad municipal, difundirse en el plazo de cinco días, mediante perifoneo durante cinco días, carteles en puntos de alta concurrencia, mototaxis, primarias, secundarias, kinders, centro de salud, tortillerías, comisariado ejidal, mantas en puente peatonal, difusión en redes sociales y trípticos, acudieron 6,447 personas. La elección fue por pelotón y se decidió ratificar a Abraham Salazar Ángel en el cargo de presidente municipal.
- 90 Por tanto, al ser una decisión tomada en libertad de autogobierno la decisión tomada en asamblea de once de junio debe prevalecer sobre la validez de la asamblea de veinte de marzo de dos mil veintidós realizada por la Sala Regional, por ser la decisión tomada por la mayoría. Aunado a que Abraham Salazar Ángel fue elegido por el pueblo en elección de tres de octubre como suplente.
- 91 **iv)** Inaplicó implícitamente el artículo 125 de la Constitución que señala la prohibición de ocupar dos cargos de elección popular a la vez, porque indebidamente ratifica a Raúl Leal Montes como presidente municipal sustituto cuando dicho ciudadano es regidor en funciones, sin que hubiera renunciado al mismo.
- 92 **v)** Ilegal validez de la Asamblea celebrada el veinte de marzo de dos mil veintidós, porque no fue difundida adecuadamente, la duración fue muy corta para el desahogo de todos los puntos del orden del día, eran poco más de cuatro mil personas, no la dirigió el secretario del ayuntamiento



como tradicionalmente se hace, sino dos regidoras, el Notario Público dio cuenta de hechos en los que no estuvo presente.

- 93 vi) Piden como medida cautelar, que no se ejecute la sentencia de la Sala Regional hasta la resolución del asunto.

B. Problema a resolver

- 94 La Sala Superior advierte, bajo una perspectiva intercultural y en suplencia de la queja¹⁸, que la problemática del caso consiste en resolver, conforme a los usos y costumbres de la comunidad indígena de Xoxocotla, Morelos, si se reconoce la figura del suplente electo como presidente municipal, o bien, si le concede a la Asamblea General la facultad de designar a un presidente sustituto (de entre los integrantes del cabildo).
- 95 Así como, en su caso, se cuestiona la validez de las asambleas de veinte de marzo y once de junio, ambas del dos mil veintidós, y la observancia de los requisitos de inelegibilidad.

C. Decisión

- 96 Esta Sala Superior determina que la comunidad del municipio indígena de Xoxocotla, en uso de su libertad de autogobierno en el marco de transición al sistema de organización municipal, **reconoce la figura del suplente** de los cargos electos popularmente para integrar el Concejo Municipal, como parte de su sistema normativo interno.
- 97 Lo anterior, conforme al principio de autogobierno de los municipios indígenas, en el cual los habitantes de Xoxocotla definieron que la elección de sus autoridades municipales sería mediante el voto universal en un sistema de planillas completas, integradas por un propietario y un suplente. De tal forma que, ante la ausencia definitiva del presidente municipal propietario, el suplente acceda al cargo.

¹⁸ Véase: Jurisprudencia 13/2008, de rubro: "COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES".

SUP-REC-279/2022 Y ACUMULADOS

- 98 En el caso, Abraham Salazar Ángel resultó electo en la elección extraordinaria de tres de octubre y fue ratificado por la Asamblea General el veintiocho siguiente –ambos de dos mil veintiuno– como presidente municipal suplente, de ahí que, es la persona que debe ocupar la presidencia sustituta.
- 99 Por tanto, procede **revocar** de la sentencia de la Sala Regional para dejar sin efectos la designación de Raúl Leal Montes como presidente municipal sustituto, por las razones que se exponen enseguida.

D. Justificación

D.1 Marco normativo sobre el derecho de autodeterminación y autogobierno de comunidades indígenas

- 100 En la Constitución General, así como diversos instrumentos internacionales, se prevé una pluralidad de disposiciones que buscan garantizar y proteger las prácticas, idiosincrasia y cosmovisión de los pueblos y comunidades indígenas.
- 101 En efecto, en el artículo 2, párrafos 1, 2 y 4, de la Constitución General se establece que la Nación Mexicana es única e indivisible, y que tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, cuyas comunidades son aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.
- 102 En la fracción III del Apartado A del citado precepto constitucional, se reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas para elegir, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus propias formas de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad, así como a acceder y desempeñar los



cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados.

- 103 Por su parte, en el artículo 8, párrafos 1 y 2, del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (conocido también como Convenio Internacional número 169), se señala que, al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados, los gobiernos deberán tomar en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario; que dichos pueblos deberán tener 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; y que siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio.
- 104 En el mismo sentido, en el artículo 4, párrafo 2, de la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas o Lingüísticas, se establece que los Estados adoptarán medidas para crear condiciones favorables a fin de que las personas pertenecientes a las minorías puedan expresar sus características y desarrollar su cultura, idioma, religión, tradiciones y costumbres, salvo en los casos en que determinadas prácticas violen la legislación nacional y sean contrarias a las normas internacionales.
- 105 Asimismo, en el párrafo 2 del artículo 46, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, se señala que en el ejercicio de los derechos enunciados en dicho documento, se respetarán los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos; así como, que el ejercicio de los derechos establecidos en esa Declaración estará sujeto exclusivamente a las limitaciones determinadas por la ley y con arreglo a las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, las cuales, no serán discriminatorias y serán sólo las estrictamente necesarias para garantizar el reconocimiento y respeto debidos a los derechos y las libertades de los demás y para satisfacer las justas y más apremiantes necesidades de una sociedad democrática.

SUP-REC-279/2022 Y ACUMULADOS

- 106 Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que, en la aplicación y formulación del derecho, es indispensable que los Estados otorguen una protección efectiva que tome en cuenta las particularidades propias de los pueblos indígenas, sus características económicas y sociales, así como su situación de especial vulnerabilidad, su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres¹⁹.
- 107 Es importante destacar que los **sistemas normativos internos** no son rígidos respecto de las necesidades y reivindicaciones de sus integrantes, por el contrario, en ejercicio de su autonomía como expresión del derecho a la libre determinación, los miembros y autoridades de las comunidades, tienen el derecho de cambiarlos, a partir de sus propias consideraciones para mejorar la preservación de sus instituciones.
- 108 El reconocimiento del derecho a la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas contenido en el citado artículo 2º, de la Constitución Federal; en el Convenio 169; así como en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, es el que permite que sean las propias comunidades quienes definan los cambios a su sistema normativo.
- 109 Lo anterior, implica la efectividad del derecho a la libre determinación y su autonomía, así como para preservar su identidad cultural diferenciada y formas propias de organización político-social.
- 110 El derecho de autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas implica una de las manifestaciones concretas de autonomía más importantes, puesto que consiste en el reconocimiento, desarrollo y protección de su derecho a elegir a sus propias autoridades o representantes mediante la utilización de las normas consuetudinarias que les resulten más adecuadas.
- 111 El derecho de autodeterminarse de los pueblos indígenas es indispensable para la preservación de sus culturas, por lo que en ejercicio de ese derecho

¹⁹ Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 83.



las comunidades pueden cambiar sus métodos electivos, en la búsqueda de un mejor mantenimiento de la identidad étnica, la cual se encuentra estrechamente vinculada con el funcionamiento de sus instituciones.

- 112 El derecho de autogobierno como manifestación concreta de la autonomía comprende, entre otras cuestiones: **i)** el reconocimiento, mantenimiento y defensa de la autonomía de los citados pueblos para elegir a sus autoridades o representantes acorde con sus sistemas normativos (usos y costumbres); y **ii)** el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a efecto de conservar y reforzar sus instituciones políticas y sociales.
- 113 Así, en términos de la Constitución federal y los instrumentos internacionales que se han referido, el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación constituye el principio que articula y engloba una serie de derechos específicos que constituyen manifestaciones concretas de autonomía²⁰.
- 114 De esta forma, el ejercicio del derecho a la autodeterminación política de los pueblos y comunidades indígenas engloba su propia identidad, entendida como una interacción que mantienen los individuos entre sí y de cara a otros y que permite distinguir los elementos contextuales que definen la pertenencia a una comunidad de valores, principios, costumbres, tradiciones y cosmovisiones²¹.
- 115 Tales elementos constituyen la base a partir de la cual los integrantes de esos grupos culturales construyen sus instituciones, autoridades y tradiciones, sin que ello implique rigidez, porque precisamente se trata de sistemas vivos y dinámicos que permiten que, en esquemas de consensos comunitarios, se puedan realizar los ajustes necesarios de sus métodos electivos²².

²⁰ Véase la sentencia dictada en el expediente SUP-REC-422/2019 y acumulado.

²¹ Véase la sentencia SUP-REC-31/2018 y acumulados.

²² Teresa Valdivia considera que el derecho indígena tiene como finalidad la protección de la forma de vida de los pueblos indígenas, culturalmente diferenciada, para la reproducción y continuidad de su comunidad, el cual se base en la visión del mundo que tiene una etnia o pueblo, en su manera de vivir y hacer su vida, así como en su forma y manera de regular normativamente su existencia. Valdivia Dounce, Teresa; En torno al Sistema Jurídico Indígena; en Anales de Antropología, Instituto de Investigaciones Antropológicas-UNAM, Volumen 35, 2001, pp. 68-69.

SUP-REC-279/2022 Y ACUMULADOS

116 Esto es, de los citados derechos se derivan otros establecidos en el apartado A del artículo 2º constitucional, entre ellos, su capacidad de definir, a través del sufragio, sus propias instituciones, esto es, de elegir a sus autoridades de acuerdo con la voluntad de los integrantes de la comunidad.

117 Una de las formas de ejercicio del derecho de las comunidades y pueblos indígenas para elegir a las autoridades o representantes mediante procedimientos y prácticas electorales propias se materializa a través de la voluntad de la asamblea comunitaria, al ser, por regla general, el máximo órgano de autoridad y toma de decisiones, es la que debe prevalecer como característica principal de autogobierno, en armonía con los preceptos constitucionales y convencionales; por lo que las autoridades electorales administrativas o jurisdiccionales están obligadas a respetar el ejercicio del derecho de autodeterminación de los pueblos indígenas, pudiendo interactuar de forma respetuosa con los integrantes de la comunidad, en aras de garantizar la vigencia efectiva de su sistema normativo interno²³.

D.2 Marco normativo de los municipios indígenas en Morelos y el respeto de la elección de sus autoridades conforme a los usos y costumbres

118 En ese mismo sentido, el artículo 2 Bis, fracción IX, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas asentados en la entidad de aplicar sus propios sistemas normativos internos, para la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a límites que imponen los principios previstos en la Norma Fundamental y en los Tratados Internacionales.

119 Asimismo, el artículo 17 del Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio Indígena y Libre de Xoxocotla, establece que el gobierno del municipio Xoxocotla está constituido por un cuerpo colegiado denominado Concejo,

²³ Tesis XIII/2016 de rubro: 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 LEGÍTIMO DE SUS INTEGRANTES.—



que durará en el cargo tres años, contados a partir de su instalación; y que próximo a su conclusión, deberá llevar a cabo la elección popular del Ayuntamiento, a través de las instancias correspondientes, debiéndose renovar en su totalidad cada tres años, de conformidad con lo dispuesto por la Constitución local y la Ley Orgánica Municipal de la entidad.

- 120 El artículo 104 de la Ley Orgánica Municipal de la entidad, se prevé el deber del Estado de procurar, proteger y promover los usos, costumbres y formas específicas de organización social.
- 121 Esto es, la legislación local reconoce el derecho de las comunidades indígenas a la autodeterminación para elegir, conforme a sus propias normas, procedimientos e instituciones electorales, a sus autoridades municipales, de acuerdo con la voluntad de los integrantes de la comunidad.

D.3 Contexto integral del caso

- 122 Toda vez que el asunto que se resuelve involucra derecho de los integrantes de las comunidades indígenas a definir la forma en que deben gobernarse, a partir del respeto del sistema de usos y costumbres, y a la mínima intervención, en el entendido que corresponde a las autoridades constitucionales y jurisdiccionales velar por la observancia de los derechos fundamentales y principios democráticos que deben regir cualquier los órganos de gobierno, resulta necesario, juzgar el presente caso bajo una perspectiva intercultural²⁴.
- 123 De tal manera que deben tomarse en cuenta el contexto en el que se han desarrollado los hechos y los antecedentes relevantes, a fin de procurar su solución al conflicto.²⁵

²⁴ Véase: Jurisprudencia 19/2018, de rubro: "JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL."

Jurisprudencia 18/2018, de rubro: "COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBER DE IDENTIFICAR EL TIPO DE LA CONTROVERSIA PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL, A FIN DE MAXIMIZAR O PONDERAR LOS DERECHOS QUE CORRESPONDAN".

Jurisprudencia 9/2014, "COMUNIDADES INDÍGENAS. LAS AUTORIDADES DEBEN RESOLVER LAS CONTROVERSIAS INTRACOMUNITARIAS A PARTIR DEL ANÁLISIS INTEGRAL DE SU CONTEXTO (LEGISLACIÓN DE OAXACA)".

²⁵ La Sala Superior en el SUP-REC-194/2022 ha sostenido que se tiene el deber de realizar un estudio integral de un conflicto y procurar su solución real; sin que necesariamente deba

SUP-REC-279/2022 Y ACUMULADOS

D.2.1 Contexto:

124 El contexto que se vive en la comunidad de Xoxocotla es de tensión y conflicto social, ante la reciente transición a municipio. Algunos hechos relevantes al caso y que por su trascendencia deben ser tomados en cuenta.

- La muerte de dos presidentes municipales electos a pocos días de su toma de protesta.
- El asesinato de Manuel Alejandro Jiménez Ponciano, quien ocupaba el cargo de secretario del ayuntamiento, en marzo de dos mil veintidós.
- Conflicto social que impide el funcionamiento del órgano de gobierno, conforme a la constancia de notificación (diecinueve de mayo de este año) de un requerimiento formulado en el juicio de la ciudadanía SCM-JDC-226/2022 en donde un actuario adscrito a la Sala Regional asentó que se constituyó en las instalaciones del ayuntamiento de Xoxocotla, Morelos, y fue atendido por una persona que no se identificó y le manifestó que “el Concejo Municipal de Xoxocotla, Morelos ya no existe y por tal motivo no era posible recibirse la notificación”, que la persona que lo atendió le informó que la síndica estaba por llegar; posteriormente, fue atendido por la síndica, quien también le reiteró que “el Concejo Municipal ya no existía pero que ella recibiría la notificación”.
- La percepción de diversos integrantes de la comunidad de la falta de apego a los usos y costumbres, ya que perciben las reuniones con fines electorales, no han cumplido los requisitos para celebrarse las Asambleas Generales, como es: **a)** la cantidad de la ciudadanía que debe estar presente [es decir, la cantidad de ciudadanos(as)], sin especificar, en caso de no atenderse por la población la primera convocatoria, se convoca a una segunda asamblea, y si en esa

seguirse un enfoque metodológico que privilegie los formalismos procesales y que, en su caso, podrían restringir la posibilidad de resolver dicha controversia real.



segunda ocasión no se reúne el quórum, entonces se convocaría a una tercera asamblea que podrá celebrarse con las personas que se encuentren presentes); **b)** la antelación que tiene que ver entre la convocatoria; **c)** la agenda propuesta para realizar la Asamblea; **d)** la suficiente difusión de la convocatoria; y **e)** los resultados.²⁶

D.2.2 Antecedentes relevantes:

¹²⁵ Xoxocotla es municipio indígena de reciente creación (dieciocho de diciembre de dos mil diecisiete) con alrededor de veintisiete mil ochocientos cinco habitantes²⁷. Fue separado del municipio de Puente de Ixtla²⁸, ya que hasta entonces se reconocía una delegación municipal, de acuerdo con la Ley Orgánica Municipal²⁹.

¹²⁶ En el decreto se estableció que el ayuntamiento recaería en un Concejo Municipal (integrado por presidencia, secretaría del ayuntamiento, sindicatura y regidurías) y como modelo de transición, se dispuso que el Gobernador del Estado remitiría al Congreso una lista de pobladores originarios del municipio tomando en cuenta los usos y costumbres, para que fueran designados por el Congreso, quien les tomaría la protesta de ley, tanto propietarios y suplentes, y fungirían del 1 de enero del año 2019 al 31 de diciembre del año 2021. Asimismo, se dispuso, que el Concejo ejercería el gobierno en términos de la legislación orgánica municipal, hasta en tanto se efectúen elecciones ordinarias. Para ello, se debería tomar en cuenta los usos y costumbres de las comunidades indígenas³⁰.

²⁶ Opinión del investigador del INAH sobre conflictos internos posteriores a la conformación del municipio (análisis 2020 y 2021).

²⁷ Según el Censo de población 2020 (dos mil veinte) realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Datos consultables en:

<https://www.inegi.org.mx/app/cpv/2020/resultadosrapidos/default.html?texto=xoxocotla>
https://coespo.morelos.gob.mx/images/Datos_municipales/2021/XOXOCOTLA.pdf

²⁸ El dieciocho de diciembre de dos mil diecisiete, se publicó en el periódico oficial "Tierra y Libertad" el Decreto número 2344 por el que se creó el Municipio de Xoxocotla, Morelos.

²⁹ El artículo 12 de la Ley Orgánica Municipal establece lo siguiente: "*Para su organización territorial interna los Municipios podrán crear las subdivisiones territoriales adecuadas para la organización de su gobierno interior, fijando su extensión y límites en Delegaciones y Ayudantías Municipales.*

Al crearse una delegación en algún Municipio, los centros de población que estén ubicados dentro de la nueva delegación podrán organizarse como Consejos de Participación Social, en el caso de las Ayudantías Municipales ya existentes conservarán su denominación, así como los derechos y obligaciones que se establezcan en la presente Ley."

³⁰ En dicho decreto se definió que la cabecera municipal sería Xoxocotla Centro y que en apego de lo dispuesto por el artículo 40, fracción XI, inciso F) último párrafo de la

SUP-REC-279/2022 Y ACUMULADOS

127 En los hechos, lo que ocurrió fue que en dos mil dieciocho, se eligió por Asamblea General una planilla de cinco fórmulas para integrar el Concejo Municipal. Posteriormente, el Congreso del Estado emitió el Decreto en el que designó a una planilla integrada por once fórmulas, en donde se incluyeron las cinco que se eligieron por el pueblo indígena. Sin embargo, ante el descontento de la población, en dos mil diecinueve, se eligió a un “Concejo Municipal Elegido por el Pueblo”, el cual finalmente en dos mil veintiuno, el Tribunal local determinó que no era válida la elección de ese nuevo Concejo³¹.

Constitución de Morelos, se conformaría un Concejo Municipal, en los términos siguientes: “QUINTA. De conformidad con lo que se dispone en el Capítulo Único del Título Décimo Segundo de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, el Congreso del Estado deberá designar a los integrantes del Concejo Municipal del Municipio de Xoxocotla, Morelos, que se instalará el día 1 de enero del año 2019, y fungirá hasta el 31 de diciembre del año 2021, tanto propietarios como suplentes, previa protesta constitucional que rindan ante el propio Poder Legislativo”.

“ARTÍCULO CUARTO. Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 40, fracción XI, inciso F) último párrafo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, constitúyase un Concejo Municipal, que ejercerá el gobierno en términos de la Ley Orgánica Municipal, tomándose en cuenta los usos y costumbres con atención y respeto a sus condiciones políticas y sociales.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

CUARTA. De conformidad con lo dispuesto en el último párrafo de la fracción XI del artículo 40 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, y en el término de sesenta días naturales contados a partir de la publicación del presente decreto, el Gobernador Constitucional del Estado deberá remitir al Congreso del Estado la lista de pobladores originarios del Municipio que se crea, que deban conformar el Concejo Municipal a que se hace referencia en el Artículo Cuarto del presente Decreto.

QUINTA. De conformidad con lo que se dispone en el Capítulo Único del Título Décimo Segundo de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, el Congreso del Estado deberá designar a los integrantes del Concejo Municipal del Municipio de Xoxocotla, Morelos, que se instalará el día 1 de enero del año 2019, y fungirá hasta el 31 de diciembre del año 2021, tanto propietarios como suplentes, previa protesta constitucional que rindan ante el propio Poder Legislativo.”

Al respecto, el artículo 40, fracción XI, inciso F) último párrafo de la Constitución de Morelos al que hace alusión el Decreto que creó Xoxocotla como municipio, establece:

“A la creación de un nuevo Municipio, se deberá constituir un Concejo Municipal, el que ejercerá el gobierno en términos de la legislación orgánica municipal, hasta en tanto se efectúen elecciones ordinarias. En la integración de un Concejo Municipal en un Municipio conformado por comunidades indígenas, deberán tomarse en cuenta consideraciones específicas respecto de sus usos y costumbres, con atención y respeto a sus condiciones políticas y sociales”.

³¹ La cadena impugnativa fue la siguiente:

1. *Elección de Concejo Municipal 2019-2021*. En cumplimiento al Decreto, el quince de enero de dos mil dieciocho, el delegado municipal convocó a la elección del Concejo Municipal, por el sistema de planillas y urnas, obteniendo la mayoría de los votos la “planilla morada”, para el periodo del primero de enero dos mil diecinueve al treinta y uno de enero de dos mil veintiuno.

2. *Nulidad de la elección del Concejo Municipal*. La elección tuvo lugar el once de febrero de dos mil dieciocho; sin embargo, el siguiente catorce y quince de febrero, el delegado municipal en conjunto con las cinco planillas que no habían resultado ganadoras declararon la nulidad de la elección del Concejo Municipal. Ello, al considerar que la planilla ganadora



128 Ahora, el asunto que se estudia surge con motivo de la elección ordinaria de los integrantes del Concejo Municipal para el periodo del 2022-2024 realizada el seis de junio de dos mil veintiuno, en la cual, a partir del fallecimiento del Presidente Municipal en el cargo Juan López Palacios, y después de desahogarse una cadena impugnativa relacionada con la validez de la elección, la elegibilidad de la fórmula de presidente municipal (propietario y suplente) y la designación del presidente municipal sustituto, finalmente, la Sala Regional Ciudad de México declaró la nulidad de la elección (SCM-JDC-2300/2021 y acumulados)³².

infringió los requisitos de registro de una de las personas que la integró, además de estimar que dicha planilla incurrió en infracciones durante el procedimiento de elección. Asimismo, las cinco planillas restantes acordaron formar una "planilla de unidad" ante el delegado municipal y de esta forma se expidió la constancia de mayoría a quienes integrarían el Concejo Municipal.

3. *Decreto sobre el Concejo Municipal.* El veintitrés de mayo de dos mil dieciocho, mediante el Decreto número 2850 dos mil ochocientos cincuenta, publicado por el periódico oficial "Tierra y Libertad", se dio a conocer la designación del Concejo del Municipio de Xoxocotla, Morelos. En el decreto se establece que para la designación se tomó en consideración la decisión de la asamblea celebrada el once de febrero de dos mil dieciocho (no así lo relativo a la nulidad y la "planilla de unidad"); además de integrantes de la planilla ganadora, se nombraron por el Congreso del Estado a otras personas para que formaran parte del Concejo Municipal.

4. *Cadena impugnativa respecto al Concejo Municipal.* En contra del decreto se interpusieron los juicios locales TEEM/JDC/474/2018-1 y sus acumulados, en los cuales el Tribunal Local revocó el decreto citado en el que designó al Concejo Municipal de Xoxocotla, Morelos, y ordenó que se tomara protesta a quienes integraron la "planilla de unidad". A su vez, esta decisión del Tribunal Local fue revocada por esta Sala Regional en el juicio de la ciudadanía SCM-JDC-1255/2018, al considerar que las demandas de los juicios locales eran extemporáneas, por lo que no debió conocerse del fondo de la controversia. De esta forma, prevaleció el decreto en el cual se estableció la integración del Concejo Municipal, para el periodo del primero de enero dos mil diecinueve al treinta y uno de diciembre de dos mil veintiuno.

5. *Consultas.* En febrero de dos mil diecinueve, una persona realizó una consulta al Gobernador del siguiente contenido: *¿La comunidad indígena de Xoxocotla, Morelos tiene derecho a la libre determinación y su asamblea general es su máxima autoridad?*; asimismo, formuló la misma consulta al Presidente de la República y solicitó el reconocimiento de una nueva integración de un Concejo Municipal.

6. *Solicitud de reconocimiento del nuevo Concejo Municipal.* El veintiuno de febrero de dos mil diecinueve, se formuló una solicitud de reconocimiento de un nuevo Concejo Municipal dirigida al Gobernador, Congreso del Estado, Instituto local, al Presidente de la República; al Presidente del INPI y al Presidente Municipal de Puente de Ixtla, Morelos.

7. *TEEM/JDC/57/2019-3.* A partir de lo anterior, se promovió ante el Tribunal local el juicio en el cual inicialmente se resolvió que la pretensión del ciudadano era modificar la integración del Concejo Municipal que había adquirido el carácter de cosa juzgada. No obstante, en el juicio de la ciudadanía SCM-JDC-1064/2019 esta Sala Regional resolvió revocar para efectos la sentencia y ordenó al Tribunal local que conociera el asunto a partir de considerar que la pretensión era la revocación del mandato de las y los integrantes del Concejo Municipal y realizar una nueva designación, llevando a cabo todas las diligencias que resultaran necesarias para resolver la controversia. En febrero de dos mil veintiuno, el Tribunal local dictó nueva resolución (TEEM/JDC/57/2019-3) en la que declara que no procedía reconocer la revocación de mandato del Concejo Municipal designado en el referido decreto legislativo.

³² La cadena impugnativa fue la siguiente:

1. *Elección ordinaria (2022-2024).* El seis de junio de dos mil veintiuno se llevó a cabo la

SUP-REC-279/2022 Y ACUMULADOS

129 En ese sentido, **se realizaron elecciones extraordinarias** el tres de octubre de dos mil veintiuno³³, donde la población de Xoxocotla eligió,

elección del órgano de gobierno de Xoxocotla, resultando ganadora la planilla azul integrada por Juan López Palacios y Martín Flores González, propietario y suplente.

2. *Nulidad*. El 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, porque consideró que la creación de un “Consejo Electoral Temporal” no formaba parte del sistema normativo de Xoxocotla. Por ende, la convocatoria a la elección, así como los actos posteriores resultaban nulos; por ello, el Tribunal local ordenó a la autoridad municipal en funciones que convocara a nueva elección.

3. *SCM-JDC-1769/2021*. El presidente municipal electo -en la contienda de seis de junio de dos mil veintiuno- promovió juicio y el veinticinco de septiembre, la Sala Regional **revoca** la resolución, porque, a pesar de que no participó la autoridad municipal en la organización de la elección, las reglas bajo las cuales se efectuó la contienda, habían sido validadas por el máximo órgano de dirección de la comunidad, es decir, la Asamblea General. Además, en la sentencia federal, la Sala Regional ordenó al Tribunal Local que, en un plazo de veinte días naturales, emitiera una nueva determinación en la que se pronunciara sobre los planteamientos relacionados con la validez de la elección.

4. *SUP-REC-1901/2021*. La Sala Superior determinó: a) que se justificaba, excepcionalmente, la creación de un Consejo Electoral que organizara la elección de seis de junio de dos mil veintiuno, b) la aprobación de Lineamientos sobre los usos y costumbres para la celebración de las elecciones; c) la validez de la convocatoria y celebración de la elección de seis de junio; pero d) debía regresarse para que la sala regional se pronunciara sobre los agravios de elegibilidad.

5. *Cumplimiento de SRCMX*. El dos de octubre de dos mil veintiuno, en cumplimiento a la sentencia de la Sala Regional, el Tribunal Local emitió una nueva resolución, y consideró que eran infundados los agravios contra la validez de la elección. En cuanto a la elegibilidad de la planilla en la que el presidente electo, Juan López Palacios, había fungido como integrante del Concejo Municipal, el Tribunal Local lo desestimó porque había fallecido y, en consecuencia, entraría en funciones el suplente, Martín Flores González.

6. *Elección extraordinaria*. El tres de octubre de dos mil veintiuno, la comunidad de Xoxocotla celebró nuevamente comicios y eligió presidente municipal a Benjamín López Palacios y a Abraham Salazar Ángel, propietario y suplente.

7. *Asamblea General de ratificación*. Ante la existencia de la declaración de validez de la elección celebrada el seis de junio de dos mil veintiuno efectuada por el Tribunal Local y la nueva elección de tres de octubre de ese año, la población de Xoxocotla determinó realizar una nueva asamblea, y el veintiocho de octubre determinó que el órgano de gobierno debía integrarse a partir de la elección de Benjamín López Palacios.

8. *Validez de elección extraordinaria*. El veintinueve de noviembre de dos mil veintiuno, el Tribunal Local emitió resolución en el juicio TEEM/JDC/1555/2021-2 y reconoció la validez de la elección de tres de octubre de ese año, argumentando, entre otras cuestiones, que aun cuando existía una elección pasada y válida, la población podía revocar un mandato y realizar una nueva designación.

9. *Sentencia SCM-JDC-2300/2021*. El trece de diciembre de dos mil veintiuno, la Sala Regional decretó la nulidad de la elección de seis de junio de dos mil veintiuno, fundamentalmente, porque se había acreditado la inelegibilidad del Juan López Palacios (aun cuando había fallecido, no se había separado del cargo con 90 días de anticipación), lo cual, al ser comunidad indígena, incluía al suplente, porque no aparecía su nombre en la planilla, de ahí que no podría tenerse certeza sobre su elección, por lo que se revocaron las resoluciones del Tribunal local TEEM/JDC/306/2021-3 y acumulados, así como TEEM/JDC/1555/2021-2. Y se confirmó la elección de la planilla encabezada por Benjamín López Palacios. Cabe precisar que el recurso con el cual se pretendió impugnar esa decisión fue desechado por esta Sala Superior –SUP-REC-2192/2021- al no reunirse el requisito especial de procedencia, al haberse analizado únicamente la elegibilidad de la planilla respectiva.

³³ Durante el desahogo de la cadena impugnativa, como originalmente el Tribunal Electoral del Estado de Morelos había declarado la nulidad de la elección de seis de junio de dos mil



mediante voto universal, como presidente municipal a la “planilla café” integrada, entre otros, por Benjamín López Palacios y Abraham Salazar Ángel, propietario y suplente, respectivamente.

- 130 Ante la problemática por la elección extraordinaria, el Cabildo convocó a una Asamblea General a celebrarse el veintiocho de octubre de dos mil veintiuno, para que determinaran, por el sistema de “pelotón”, qué elección debía ser válida, si la del proceso electoral del seis de junio de dos mil veintiuno; o bien, del proceso electoral de tres de octubre de dos mil veintiuno. Así, en la Asamblea General, como órgano comunitario máximo de decisión, se ratificó la elección de tres de octubre.
- 131 En el caso, la **problemática** se origina con el homicidio de Benjamín López Palacios, quien era presidente municipal propietario, a solo días de haber tomado posesión del cargo.
- 132 Esto es, **ante la ausencia definitiva** del presidente municipal propietario y la necesidad de designar a un presidente municipal sustituto, en la comunidad se han desarrollado una serie de actos que evidencian un conflicto intracomunitario³⁴ impulsado por dos grupos, originado por un descontento por la falta de legitimación del primer Concejo Municipal³⁵ y la apreciación

veintiuno y ordenado la celebración de una nueva que fuera convocada por la autoridad municipal. El dieciocho de agosto de dos mil veintiuno, el Concejo Municipal convocó al proceso de elección de autoridades municipales 2022-2024 a celebrarse el tres de octubre. Las elecciones se realizaron esa fecha (un día después de que el Tribunal local dictó resolución en la cual validó la elección de seis de junio de ese año).

³⁴ Véase: Jurisprudencia 18/2018, de rubro: “COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBER DE IDENTIFICAR EL TIPO DE LA CONTROVERSIA PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL, A FIN DE MAXIMIZAR O PONDERAR LOS DERECHOS QUE CORRESPONDAN”. En la que se sostiene sustancialmente que: 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.

Jurisprudencia 9/2014, “COMUNIDADES INDÍGENAS. LAS AUTORIDADES DEBEN RESOLVER LAS CONTROVERSIAS INTRACOMUNITARIAS A PARTIR DEL ANÁLISIS INTEGRAL DE SU CONTEXTO (LEGISLACIÓN DE OAXACA)”.

³⁵ Opinión del investigador del INAH sobre conflictos internos posteriores a la conformación del municipio de Xoxocotla. Análisis 2020 y 2021.

SUP-REC-279/2022 Y ACUMULADOS

sobre modificaciones a sus usos y costumbres respeto a la titularidad de la presidencia municipal.

133 De manera que, **debe determinarse**, en primer lugar, conforme al sistema de usos y costumbres del municipio de Xoxocotla, cuál es el procedimiento o método para la designación del presidente municipal sustituto, a partir de las figuras en controversia: **a)** suplente de la planilla electa ratificada por la Asamblea General o **b)** designación de la Asamblea General de alguno de los integrantes del cabildo (incluidos propietarios y suplentes).

134 En su caso, sobre la validez de las asambleas y la observancia del requisito de elegibilidad.

E. Hechos del caso que generaron el conflicto y la designación de dos personas como presidente municipal sustituto

135 Ante la muerte del propietario Benjamín López Palacios, el ocho de febrero de dos mil veintidós, Abraham Salazar Ángel, en calidad de presidente suplente electo solicitó a los integrantes del Concejo Municipal de Xoxocotla, Morelos, que se le llamara a tomar protesta como presidente municipal suplente.

136 No obstante, en sesión de veintiocho de febrero del dos mil veintidós, el cabildo del Concejo Municipal aprobó, por unanimidad de los presentes, someter a votación una terna entre los integrantes del cabildo, incluidos, propietarios y suplentes, sobre la persona que debía ocupar la presidencia municipal, y así buscar la ratificación de la Asamblea General.

137 Dicha terna estuvo integrada por Raúl Leal Montes (regidor propietario electo), quien obtuvo 6 votos a favor; Silvia Herrera Rivera (síndica propietaria electa) quien obtuvo 0 votos a favor; y Abraham Salazar Ángel (presidente municipal suplente) quien obtuvo 3 votos a favor, dando un total de 9 votos y una abstención³⁶.

³⁶ Constancia que se tiene a la vista del expediente SCM-JDC-128-2022, localizado en la foja 27 del tomo V.



- 138 Por lo que, se concluyó que la mayoría de los votos fue a favor de Raúl Leal Montes y, por tanto, acordaron someter la propuesta a la Asamblea General para su ratificación.
- 139 Así, el diez de marzo de dos mil veintidós, el cabildo acordó convocar a la comunidad a Asamblea General para *definición del presidente municipal de Xoxocotla, Morelos, para el periodo del 22 de marzo de 2022 al 31 de diciembre de 2024*, y se dispuso que se sometería a votación la ratificación de: **a)** Raúl Leal Montes (aprobado por el cabildo); o **b)** Abraham Salazar Ángel (presidente suplente)³⁷.
- 140 En ese sentido, el veinte de marzo de dos mil veintidós, la población de la comunidad de Xoxocotla celebró Asamblea General en la que se ratificó a Raúl Leal Montes como presidente municipal (con una asistencia de 4,237 personas, de las cuales 4234 votaron a favor de Raúl Leal Montes y 3 personas a favor de Abraham Salazar Ángel)³⁸.
- 141 Sin embargo, en el inter, ante la impugnación de Abraham Salazar Ángel, dos días antes de la celebración de la asamblea, esto es, el dieciocho de marzo del dos mil veintidós, el Tribunal Electoral del Estado de Morelos (TEEM/JDC/16/2022-3 y acumulado) resolvió lo siguiente:
- 142 En primer lugar, destacó que la Sala Regional en el SCM-JDC-2300/2021 reconoció la validez de la elección celebrada el tres de octubre y ratificada el veintiocho de octubre de dos mil veintiuno por la Asamblea General, en la que se eligió a la “planilla café”, para la integración del Ayuntamiento durante el periodo 2022-2024, y la fórmula registrada para la presidencia se integró por Benjamín López Palacios como propietario y Abraham Salazar Ángel como suplente. Así como a las personas a ocuparían la sindicatura y nueve regidurías, tanto propietarias como suplentes.
- 143 El Tribunal local razonó que Abraham Salazar Ángel fue elegido como suplente y tal palabra de acuerdo con la Real Academia Española significa “que suple”; entonces, aun cuando no se trató de elecciones organizadas

³⁷ Constancia que se tiene a la vista del expediente SCM-JDC-128-2022, localizado en la foja 309 del tomo VI.

³⁸ Constancia consultable en la foja 111 del expediente principal SCM-JDC-115/2022.

SUP-REC-279/2022 Y ACUMULADOS

por el Instituto local, versa sobre un sistema de mayoría que tomó una decisión de forma libre y directa designando a un conjunto de personas.

- 144 De tal manera que, si una persona propietaria deja el cargo de forma temporal o definitiva, entonces éstos deben ser ocupados por cada suplente conforme a la planilla que fue electa.
- 145 El Tribunal local sostuvo que Xoxocotla es una “comunidad” basada en “usos y costumbres”, cuya máxima autoridad es la Asamblea General; pero que se advertía la inexistencia de reglamentos que rigieran su actuación política respecto a las decisiones que tome el pueblo.
- 146 Por lo que, destacó que Xoxocotla si bien tiene reglas para el nombramiento, destitución y restitución de cargos, la estructura administrativa sigue la Ley Orgánica Municipal, tan es así que el Ayuntamiento en su sesión de veintiocho de febrero fundamentó su actuar en dicha normativa.
- 147 A partir de lo anterior, el Tribunal local determinó que era aplicables al caso lo dispuesto en los artículos 171 y 172 de la Ley Orgánica Municipal³⁹, de

³⁹ “Artículo *171.- Los integrantes del Ayuntamiento, requieren de licencia otorgada por el Cabildo para separarse de sus funciones; las cuales podrán ser:

I.- Temporales, que no excederán de quince días

II.- Determinadas: hasta por noventa días naturales, y

III.- Definitivas.

Las ausencias del Presidente Municipal, serán suplidas en los términos del Artículo 172 y 172 bis de esta Ley. Las de los Síndicos y Regidores, no se suplirán cuando no excedan de tres sesiones consecutivas, si se excedieran el Cabildo llamará al suplente respectivo.

Para cubrir las ausencias definitivas de los miembros de los ayuntamientos, serán llamados los suplentes respectivos, para que dentro de un término de tres días, se presenten a desempeñar sus funciones.

Los integrantes del Ayuntamiento deberán solicitar licencia definitiva para separarse del cargo en caso de contender a un cargo de elección popular.

Artículo *172.- Las licencias temporales y determinadas del Presidente Municipal, serán suplidas por el Síndico y las licencias definitivas por el suplente respectivo. En caso de que el Síndico y/o el suplente faltaren o se encuentren imposibilitados para ocupar el cargo, el Cabildo en sesión extraordinaria designará mediante acuerdo, al Presidente Municipal que cubra las licencias temporales y determinadas de entre los regidores que integran el cabildo.

Tratándose de las licencias definitivas, serán cubiertas por el suplente respectivo, si éste faltare o se encontrase imposibilitado para ocupar el cargo, el Cabildo notificará al Ejecutivo del Estado, quien en un plazo máximo de diez días, contados a partir de la notificación, remitirá al Congreso del Estado la terna para ocupar el cargo de Presidente Municipal respectivo, y por aprobación de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso, se designará al sustituto en un término máximo de cinco días hábiles, contados a partir de que se reciba la terna.



los cuales se desprende que, ante ausencias definitivas de integrantes del Ayuntamiento, las personas suplentes serán llamadas a desempeñar sus funciones.

- 148 Por lo que, el tribunal local consideró que las manifestaciones de las personas terceras interesadas respecto a que no existía la “figura del suplente” son insuficientes, porque existió una elección previa donde se les designó. Y que, si bien la Asamblea General puede revocar o sustituir a representantes, estas decisiones debían realizarse únicamente acorde a las necesidades reales e imperantes de la comunidad en la toma de decisiones; más no como un instrumento de fácil acceso para beneficio de unos cuantos o determinado grupo de ciudadanos(as), sino en pro de sus integrantes como ocurrió en la Asamblea de veintiocho de octubre de dos mil veintiuno.
- 149 Por tanto, el Tribunal local decidió: **a)** ordenar al Cabildo, por medio de la síndica municipal, que tomara protesta del cargo como presidente municipal a Abraham Salazar Ángel; y **b)** al ordenarse la toma de protesta de Abraham Salazar Ángel, la convocatoria y orden del día para la celebración de la Asamblea General que se llevaría a cabo el veinte de marzo, ahora carecían de sustento; por tanto, se dejó sin efectos la convocatoria y se estableció que todo acto emanado de ella carecería de validez.
- 150 En cumplimiento a esa sentencia, ese mismo día, es decir, el veinte de marzo de dos mil veintidós, en el interior del ayuntamiento se tomó protesta a Abraham Salazar Ángel como presidente municipal.
- 151 En la **sentencia que ahora se impugna**, emitida el cuatro de junio de dos mil veintidós, la Sala Regional Ciudad de México consideró, atendiendo al contexto integral, que el estudio de la controversia debía atender a: **1)** La definición sobre la persona que debe ocupar la presidencia municipal, tras el homicidio de Benjamín López Palacios; y **2)** La existencia de un choque cultural originado por la adopción de normas e instituciones jurídicas que no son acordes con su sistema normativo interno, generando así conflictos e inestabilidad en Xoxocotla.

En tanto el Congreso designa al Presidente Municipal sustituto, el Cabildo acordará de entre sus miembros, quien cubrirá la ausencia definitiva del Presidente Municipal”.

SUP-REC-279/2022 Y ACUMULADOS

- 152 Por lo que, la Sala Regional determinó que la sentencia emitida por el Tribunal local debía ser revocada, para declararse la validez de la Asamblea General celebrada el veinte de marzo de dos mil veintidós; y estableció acciones en tutela de sus derechos colectivos como pueblo indígena.
- 153 Respecto a la *definición sobre la presidencia municipal*, la Sala Regional consideró que indebidamente el Tribunal responsable dejó de aplicar el sistema normativo interno de Xoxocotla; ya que, a partir de la interpretación del artículo 2 de la Constitución, en la jurisprudencia se ha reconocido que el derecho indígena está conformado por un auténtico sistema de normas de derecho consuetudinario, así como las producidas por su máximo órgano de deliberación como la Asamblea Comunitaria.
- 154 Así, al realizar un análisis de la información antropológica especializada en el municipio indígena, la Sala Regional advirtió que “la suplencia” no es una forma de acceder al cargo reconocida en la comunidad, sino que el nombramiento de suplentes se ha realizado a partir de una asimilación del derecho legislado, sin que se observe que en el pueblo indígena otorgue validez y reconocimiento como una forma de acceso a la presidencia en cuestión.
- 155 En ese sentido, la Sala Regional concluyó que no era procedente ordenar la toma de protesta de Abraham Salazar Ángel como presidente municipal en su calidad de suplente.
- 156 Por otra parte, analizó la validez de la Asamblea General realizada el veinte de marzo, en donde se definió sobre la persona que debía ocupar la presidencia municipal, y se reconoce su validez, por lo que, al ser el máximo órgano de deliberación de Xoxocotla, se determina que Raúl Leal Montes deberá asumir el cargo, conforme a lo decidido en dicha asamblea.
- 157 Respecto a las *acciones para el ejercicio del derecho de Xoxocotla a su autogobierno*, la Sala Regional realizó un análisis sobre los procedimientos y acontecimientos que previo a la creación como municipio indígena, y después se han realizado.



158 Al respecto, concluyó que no se han llevado a cabo acciones para que en ejercicio de su autonomía y autogestión la población defina la forma en que debe ser integrado el gobierno municipal y lo relativo a su autogobierno.

159 Así, se precisa que Xoxocotla, ahora reconocido como municipio indígena, en ejercicio de sus derechos establecidos en el artículo 2 de la Constitución general, se encuentra en potestad de definir aspectos como:

- Establecer cuál es el órgano de gobierno municipal que es acorde a su sistema normativo interno.
- Si el pueblo indígena, a partir de su máximo órgano interno, se apegará a la estructura de órgano de gobierno establecida en la Ley Orgánica Municipal o a alguna institución jurídica que resulte compatible con su sistema.
- En caso de optar por un órgano de gobierno diferente al de la Ley Orgánica Municipal, determinar cómo debe integrarse, así como la forma de su ejercicio y cumplimiento de responsabilidades.
- Establecer requisitos distintos a los de la ley, que sean acordes a sus prácticas tradicionales; así como los mecanismos y procedimientos a seguir ante la falta de algún integrante de su órgano de gobierno municipal.

160 Para lo anterior, si así lo considera, puede solicitar la asesoría o y acompañamiento del Instituto local o INPI.

161 **No obstante**, el pasado dos de junio de dos mil veintidós, en sesión extraordinaria de unos integrantes del cabildo, se **convocó a Asamblea General** sobre la *“validación del reconocimiento del presidente municipal indígena de Xoxocotla, al C. Abraham Salazar Ángel o al C. Raúl Leal Montes”*⁴⁰.

162 Por su parte, el ocho de junio de dos mil veintidós, algunos integrantes del cabildo llevaron a cabo una sesión extraordinaria en la que **tomaron protesta a Raúl Leal Montes** como presidente municipal.

⁴⁰ Acta que consta en la foja 73 del expediente SUP-JDC-544/2022, que posteriormente integró el SUP-REC-308/2022.

SUP-REC-279/2022 Y ACUMULADOS

163 En atención a ello, en una sesión extraordinaria de algunos otros integrantes del cabildo celebrada el nueve de junio del dos mil veintidós, se acordó *cancelar o revocar la convocatoria a Asamblea General realizada el [...] dos de junio pasado.*

164 Así, el once de junio de dos mil veintidós, se **celebró Asamblea General** convocada el dos de junio, con la presencia de algunos integrantes del cabildo, con 6,447 habitantes de la comunidad, y por el método de “pelotón”, se determinó que Abraham Salazar Ángel debía ocupar el cargo.

F. Valoración o juicio por parte de la Sala Superior

165 Esta Sala Superior considera que **les asiste la razón** a los recurrentes, porque la comunidad del municipio indígena de Xoxocotla, en uso de su libertad de autogobierno en el marco de transición al sistema de organización municipal y como parte de su sistema normativo intercomunitario **reconoce la figura del suplente** de los cargos electos popularmente para integrar el Concejo Municipal, al tener su origen en el voto directo y universal, método que fue ratificado por la Asamblea General Comunitaria.

166 Para ello, este Tribunal Electoral parte del postulado fundamental de entender el principio de autogobierno de los municipios indígenas, como la manifestación de voluntad de sus habitantes de elegir a sus autoridades de acuerdo a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, por lo que, en ejercicio de esa libertad, los pobladores decidieron que la elección de sus autoridades municipales sería a través del voto universal en un sistema de planillas completas con un propietario y un suplente. En ese sentido, ante la ausencia definitiva del presidente municipal propietario, el suplente accederá al cargo.

167 Esto, porque del análisis integral del caso, bajo una perspectiva intercultural, y a partir de decisiones que han sido reconocidas por las autoridades jurisdiccionales, es posible sostener lo siguiente:



- La Asamblea General toma las decisiones al ser la máxima autoridad tradicional.
- El método utilizado para la elección de las autoridades de la comunidad de Xoxocotla es voto directo y universal por medio de planillas completas (propietario y suplente) depositado en urnas, ese método y registro ha sido ratificado por la Asamblea General⁴¹.
- Las autoridades en la comunidad y el presidente municipal participan en la conformación del órgano encargado de organizar el proceso para renovar a los encargados del gobierno en la comunidad.
- La convocatoria para dar a conocer el inicio y las reglas de participación en la elección se emite por el funcionario que encabeza la autoridad municipal en turno.
- Para la transición a Municipio y para definir las reglas para la elección, se realizaron reuniones de trabajo con funcionarios de la Secretaría de Gobierno del Estado, pobladores interesados en participar en la renovación de las autoridades municipales, representantes del actual Concejo Municipal, así como integrantes del Instituto Estatal Electoral, se aprobaron unos lineamientos con los usos y costumbres respecto al proceso de elección, que fue aprobado por la Asamblea General.
- La revocación del mandato, la destitución y reincorporación son institución reconocidas tradicionalmente en su sistema de usos y costumbres.

¹⁶⁸ Ahora, resulta conveniente precisar que no es objeto de controversia que la elección extraordinaria celebrada tres de octubre de dos mil veintiuno, se realizó mediante el registro de planillas completas integradas por propietarios y suplentes para cada cargo.

⁴¹ Según consta en la sentencia de la Sala Superior emitida en el SUP-REC-1901/2021 y acumulados, en la Asamblea General celebrada el dieciocho de mayo de dos mil veintiuno, se validaron los lineamientos aprobados para la organización del proceso electoral de usos y costumbres, así como se autorizó la emisión de la convocatoria respectiva, en la cual se establece que el registro de las candidaturas es por planillas completas de propietario y suplente. Asimismo, en la Asamblea General celebrada el veintiocho de octubre de dos mil veintiuno, se reconoció la validez de la elección extraordinaria de tres de octubre de dos mil veintidós, en la que se eligió a la plantilla completa de propietario y suplente al cargo de presidente municipal.

SUP-REC-279/2022 Y ACUMULADOS

- 169 Tampoco es objeto de controversia, que la Asamblea General constituida como máxima autoridad tradicional el veintiocho de ese mismo mes, en busca de un consenso legítimo de la comunidad, decidió ratificar y reconocer la validez de dicha elección, en la que resultó electo Abraham Salazar Ángel como suplente.
- 170 Esto significa que los habitantes del municipio de Xoxocotla desde el pasado mes de octubre acudieron a las urnas a emitir su voto a favor de la planilla que consideraban debían ser sus representantes populares, es decir, integrar el Concejo Municipal.
- 171 En ese mismo ejercicio electivo, la comunidad se reunió en una Asamblea General, a fin de ratificar los resultados de la elección popular de tres de octubre, en los que se encuentra que para cada cargo se eligió a una persona propietaria y a una persona suplente, conforme a las reglas que previamente habían sido validadas por la Asamblea General.
- 172 De tal modo que, resultaron electos al cargo de presidente municipal Benjamín López Palacios como propietario y Abraham Salazar Ángel como suplente.
- 173 Cabe recordar que, como se explica previamente, las elecciones populares de la comunidad se han realizado mediante el mismo método electivo, por voto libre, directo y en planillas completas integradas por propietario y suplente.
- 174 Ello significa que, conforme al sistema normativo interno de la comunidad de Xoxocotla, la Asamblea General Comunitaria, como máxima autoridad tradicional, privilegia el derecho de sus habitantes a decidir y elegir en las urnas a las personas que desean los representen en el Consejo Municipal, e incluso, eligen quién va a suplir el cargo ante una posible ausencia.
- 175 Esto se sustenta en la información recabada en el informe antropológico que obra en autos y como lo reconoce la sala responsable, en el cual se señala que la comunidad indígena de Xoxocotla, desde décadas



recientes⁴², ante la presión y conflictos que generaba al interior de la comunidad la injerencia de los partidos políticos, adoptaron formas de elección que se asemejan, en parte, a las del Estado, esto es, a través de planillas y urnas, precisamente para protegerse ante presiones externas.

176 Como se observa, la comunidad, en un auténtico ejercicio de autogobierno, decidió incorporar como parte de su sistema normativo interno y así convertirlo en usos y costumbres, que las elecciones de sus representantes ante los órganos de gobiernos serían a través de planillas y en urnas. Lo cual, en su oportunidad, fue validado por la Asamblea General Comunitaria.

177 En ese sentido, esta Sala Superior advierte que la comunidad indígena y la Asamblea General reconocen la figura del suplente en los cargos electos popularmente para integrar el Concejo Municipal, al formar parte de un mecanismo de decisión libre y directa (voto universal) de la ciudadanía perteneciente a dicho municipio.

178 Además, esa lectura es congruente con los principios democráticos representativos de las comunidades indígenas, ya que con ello se protege que, ante la ausencia definitiva del titular, el cargo electo popularmente sea ocupado por la persona que fue electa por el voto directo como suplente.

179 Lo anterior no significa que se trasladen figuras del “derecho legislado” o de la ley orgánica municipal en sustitución del derecho normativo indígena. Ello, precisamente, porque como se explicó, el método electivo de planillas completas (propietario y suplente) y urnas forma parte del sistema normativo interno y de los usos y costumbres, que, además, ha sido validado por la Asamblea General.

180 No se pasa por alto que el municipio de Xoxocotla es de reciente creación, porque anteriormente formaba parte del municipio de Puente de Ixtla y si bien no tenía un Concejo Municipal, la comunidad sí elegía a un auxiliar o delegado municipal, a través del método electivo de planillas por voto libre y directo.

⁴² Esto, porque si bien en 2017 se creó el municipio y por ende el Consejo Municipal, lo cierto es que antes la comunidad formaba parte de Puente de Ixtla, y elegían a un delegado o representante ante la autoridad municipal, mediante ese sistema.

SUP-REC-279/2022 Y ACUMULADOS

181 Bajo esa lógica, no se advierte que se trastoque la libre determinación, autonomía y el autogobierno de esa comunidad indígena, pues ha sido la propia población quien ha participado en la elección y designación de esos representantes, sin intromisiones indebidas de agentes extraños a la comunidad.

182 Además, debe entenderse que la comunidad reconocida como indígena atraviesa un esquema de transición a municipio y circunstancias particulares detonantes de conflictos sociales internos, por lo que, esta Sala Superior considera que se debe privilegiar la decisión emanada del interior de la propia comunidad a través del voto universal depositado en urnas, en aras de dar continuidad a las autoridades municipales, conforme a sus usos y costumbres. Máxime si el proceso y la elección fueron validadas por la Asamblea General.

183 De igual forma se considera que no tiene sustento el argumento de la Sala Regional respecto a que, ante el fallecimiento del presidente electo el seis de junio de dos mil veintiuno, el pueblo indígena optó por la celebración de una nueva elección y que ello evidenciaba que, la población no ha encaminado su actuar a hacer efectiva la sustitución de un cargo público.

184 Lo anterior, porque la elección de tres de octubre fue una elección extraordinaria que fue ordenada por el tribunal local al declarar la nulidad de elección de seis de junio de dos mil veintiuno. Y si bien la elección se realizó durante el desahogo de la cadena impugnativa, finalmente, la Sala Regional Ciudad de México al resolver el SCM-JDC-2300/2021 y acumulados decretó la nulidad de la elección de seis de junio de dos mil veintiuno (desconociendo el suplente) y declaró válida la elección de tres de octubre.⁴³

⁴³ Al respecto, en dicho juicio la Sala Regional concluyó: *En el caso, como ha quedado demostrado, la comunidad de Xoxocotla, Morelos finalmente resolvió por conducto de su Asamblea General Comunitaria (máxima instancia de decisión y organización), que el ciudadano Benjamín López Palacios, así como las y los restantes integrantes de la denominada Planilla café sean quienes integren su Concejo Municipal para el periodo 2022-2024.*



- 185 En ese sentido, la comunidad de Xoxocotla, en uso de libertad de autogobierno, privilegia el voto universal plasmado en las urnas, como mecanismo para elegir a sus autoridades municipales, y en consecuencia el derecho del suplente de acceder al cargo en caso de ausencia definitiva del propietario, lo cual, además, fue validado por la Asamblea General.
- 186 Lo anterior en armonía con el reconocimiento de la Asamblea General, como máxima autoridad tradicional para expresar la voluntad de la mayoría en la toma de decisiones, e incluso sobre aspectos que pudieran estar relacionados con la posibles irregularidades vinculadas con los procesos electorales, en el entendido de que como producto de un consenso legítimo de sus integrantes, la comunidad pueda válidamente asumir formas alternativas de solución, o bien, ante circunstancias extraordinarias, por ejemplo, autorizar la creación de un consejo electoral para la organización y desarrollo del proceso de renovación de la autoridad municipal, como sucedió durante el desarrollo de la elección de seis de junio de dos mil veintiuno, cuya decisión de autogobierno fue confirmada por la Sala Superior en el SUP-REC-1902/2021.
- 187 Sin embargo, la Asamblea General Comunitaria en modo alguno puede anular o sustituir a la voluntad ciudadana expresada en urnas a través del voto universal reconocido en la Constitución, como el mecanismo que garantiza el derecho de las comunidades indígenas para elegir, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a sus autoridades municipales, que involucran el ejercicio del derecho de votar y ser votados, así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados.
- 188 Ello, porque, como máxima autoridad tradicional, la Asamblea General validó la elección extraordinaria celebrada el tres de octubre de dos mil veintiuno, así como la elección de Benjamín López Palacios y Abraham Salazar Ángel, como propietario y suplente al cargo de presidente municipal.
- 189 En ese sentido, carecen de efectos jurídicos la celebración de dos Asambleas Generales, una el veinte de marzo de dos mil veintidós para “reconocer a Raúl Montes Leal como presidente municipal” y otra el once

SUP-REC-279/2022 Y ACUMULADOS

de junio de dos mil veintidós para “reconocer a Abraham Salazar Ángel” en ese cargo.

190 Lo anterior, porque, como se explicó, la comunidad, conforme a su sistema normativo interno, eligió, mediante el voto universal, a las personas que gobernarían, esto es, al titular de la presidencia municipal (Benjamín López Palacios, propietario) y, a la persona que debía suplirlo (Abraham Salazar Ángel, suplente), lo cual ya había sido declarado válido por la Asamblea General.

191 Por lo que, aun cuando la Asamblea General es la máxima autoridad tradicional, debe actuar en apego a la Constitución y garantizar el derecho de los habitantes de la comunidad de votar a sus representantes y que éstos efectivamente accedan al cargo. De tal modo que, cualquier acto comunitario que busque anular o sustituir la voluntad popular carece de efectos jurídicos, ya que incluso, para la revocación de mandato, existen procedimientos a seguir conforme a sus usos y costumbres, siempre que se respeten las garantías constitucionales mínimas.

192 Al respecto, esta Sala Superior ha reconocido que las comunidades indígenas están en aptitudes para generar procesos de renovación o terminación anticipada del mandato de sus autoridades como un ejercicio de sus derechos **político-electoral** de autonomía, autogobierno y autodeterminación, previstos en el artículo 2º constitucional, así como la competencia para resguardar esos derechos. Sin embargo, en estos casos de comunidades indígenas la revocación de mandato no puede equipararse sin mayores argumentos a las figuras estatales de revocación de mandato, sino que debe tratarse como una institución propia de los sistemas normativos internos, que persigue como fin un cambio anticipado y pacífico de gobernantes.

193 Esta Sala Superior en el SUP-REC-55/2017 sostuvo que las comunidades indígenas tienen la facultad constitucional de crear y ejecutar procedimientos de terminación anticipada o revocación del mandato de sus autoridades.



- 194 Como punto de partida, las normas constitucionales imponen que el orden jurídico mexicano tiene la característica principal de basarse en un pluralismo jurídico. En ese orden de ideas, la Sala Superior ha considerado necesario, tratándose de conflictos de comunidades y pueblos indígenas, valorar el contexto en que surgen, a fin de definir claramente los límites de la controversia jurídica puesta a consideración de las autoridades electorales y resolverla desde una perspectiva intercultural, atendiendo tanto a los principios o valores constitucionales y convencionales como a los valores y principios de la comunidad.⁴⁴
- 195 Con esta forma de entender los problemas se ha procurado favorecer el restablecimiento, en su caso, de las relaciones que conforman el tejido social comunitario, desde una perspectiva intercultural integral en que los miembros de la comunidad y las autoridades propician y participan en la solución de la controversia, en la que se debe privilegiar la conciliación y la búsqueda de un consenso legítimo, distinta a la concepción tradicional de la jurisdicción como una relación entre "ganadores" y "perdedores" sobre la determinación de un tercero imparcial.
- 196 El pluralismo jurídico se entiende entonces como una forma constructiva de abordar los distintos sistemas jurídicos con arreglo a valores culturales diferentes.⁴⁵ Así, el pluralismo jurídico puede entenderse como la expresión, en el plano jurídico, de un adecuado enfoque pluralista que supere posiciones absolutistas y relativistas, que permita una "sana base para las relaciones entre culturas, sobre un pie de igualdad en el terreno epistémico y en el terreno moral".⁴⁶

⁴⁴ SUP-JDC-1011/2013 y acumulado, y SUP-JDC-1097/2013.

⁴⁵ Al respecto, Rodolfo Stavenhagen, en el *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas* del año 2004 destaca que "un cierto pluralismo legal parece ser una forma constructiva de abordar los distintos sistemas jurídicos con arreglo valores culturales diferentes" y el argumento según el cual el derecho consuetudinario de los pueblos indígenas no ofrece suficientes garantías para la protección de los derechos humanos individuales universales "no debería esgrimirse para negar por completo el valor del derecho consuetudinario indígena sino como un reto para aproximar ambos enfoques haciéndolos más eficaces para la protección de los derechos humanos, tanto individuales como colectivos. El pluralismo jurídico en los Estados es una oportunidad para permitir a los sistemas jurídicos indígenas funcionar eficazmente ya sea como parte de los sistemas jurídicos nacionales o paralelamente a éstos." Doc. E/CN.4/2004/80. 26 de enero de 2004, párrafos. 67 y 68.

⁴⁶ Olivé, León, *Multiculturalismo y pluralismo*, 2ª ed., México, UNAM, 2012, p. 48.

SUP-REC-279/2022 Y ACUMULADOS

¹⁹⁷ En concreto, el pluralismo jurídico, así entendido, permite analizar los problemas de autogobierno de las comunidades indígenas no solo desde la normatividad y perspectiva externa del Estado, sino desde las propias normativas de los pueblos indígenas que parten y tienen diferentes concepciones sobre la dimensión individual de los derechos (como lo es el derecho al sufragio) y la participación de sus miembros en el ejercicio del gobierno comunitario; lo que presenta una exigencia para analizar, con un enfoque diferenciado, cómo debe entenderse el gobierno cuando se trata de una comunidad indígena. Esta visión contrasta con la perspectiva y soluciones que se desprenderían de considerar únicamente el marco normativo e institucional estatal.⁴⁷

¹⁹⁸ Desde esa perspectiva, del apartado A del artículo 2º constitucional establece que la propia Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

¹⁹⁹ **Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos**, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes (fracción II).

²⁰⁰ **Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones**, en un marco que respete el pacto federal y la “soberanía de los estados” (fracción III).

⁴⁷ Confróntese con la Sentencia del caso *Cherán* con número de expediente SUP-JDC-9167/2011.



- 201 **Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado.** Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando la preceptiva constitucional. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura (fracción VIII).
- 202 Ello implica que las comunidades tienen el derecho de determinar su propio orden de gobierno interno aun cuando se encuentren dentro o formen parte de un municipio que elija a sus autoridades bajo el sistema de partidos políticos e independientemente de las categorías administrativas que les asigne la ley de cada entidad federativa, y también implica que, dado sea el caso, pueden elegir a las autoridades del ayuntamiento mediante el sistema normativo interno de la comunidad, cuando dichos ámbitos de gobierno así coincidan.
- 203 Para esta Sala Superior, los derechos mencionados de autonomía y autogobierno implican su carácter previsto, es decir, elegir a sus autoridades, **pero también en un sentido opuesto**, es decir, que las comunidades indígenas pueden crear o idear en su sistema normativo figuras de participación democrática directa que den lugar a la terminación anticipada o revocación del mandato, y las autoridades municipales y del Estado deben respetar esa decisión como parte del ejercicio de ese derecho fundamental.
- 204 En ese sentido, al ser la revocación de mandato o la terminación anticipada del mismo un ámbito de ejercicio del derecho de autonomía y autogobierno constitucional, de igual forma los requisitos para el ejercicio de ese derecho no deben ser impuestos de manera desproporcionada, ni exógena a sus culturas y tradiciones, sino como un mecanismo comunitario que busca la terminación pacífica y de común acuerdo de las autoridades municipales.
- 205 **Sin embargo, ello no significa que esos derechos sean absolutos y no deban cumplir con los principios que aseguran derechos fundamentales y los principios o valores de democracia sustancial que la constitución prevé para el sufragio y para los mecanismos de**

SUP-REC-279/2022 Y ACUMULADOS

decisión de las comunidades indígenas en sus asambleas electivas o de participación de sus integrantes a través el voto.

206 En el caso, esta Sala Superior considera que, aunque la Asamblea General Comunitaria tiene el derecho de prever y llevar a cabo procedimientos de revocación de mandato, debe cumplir con los principios **de certeza, participación libre e informada, así como la garantía de audiencia de las personas sujetas al proceso de revocación o terminación de mandato.**

207 Con base en lo anterior, **esta Sala Superior estima necesario informar a la comunidad** que es su derecho revocar o terminar anticipadamente el mandato de sus autoridades electas, sin embargo, ese procedimiento debe tender a la participación, incluyente e igualitaria de toda la comunidad con la finalidad de generar los acuerdos que pacifiquen y administren los conflictos comunitarios, en un marco de conciliación.

208 En ese caso, si la comunidad decide que quiere ejercer su derecho de iniciar un procedimiento de revocación de mandato, el Instituto local podrá participar en el ámbito de sus atribuciones a efecto de acompañar y coadyuvar a la comunidad para lograr una Asamblea General Comunitaria con el efecto de que se decida, *ex profeso* la terminación anticipada del mandato de las personas que fueron electas.

209 De esa manera, el Instituto local, podrá en su caso participar junto con autoridades tradicionales y a los actores políticos de la comunidad, en la aprobación de una convocatoria a una Asamblea General Comunitaria en la que explícita y específicamente tenga el objeto de la terminación anticipada del mandato. En esa convocatoria se deberán fijar fechas y horas específicas para que las autoridades en el cargo puedan informar a la comunidad sobre su gestión y sobre las razones que a sus intereses convengan. Esa convocatoria deberá realizarse en un plazo y ser difundida en el municipio conforme a los estándares que marca la ley y la jurisprudencia para un proceso electivo.



210 Asimismo, se deberá prever un espacio y tiempo en la Asamblea General de terminación anticipada del mandato para, además del procedimiento tradicional, que las autoridades procesadas puedan hacer uso de la palabra antes de la emisión de la votación.

211 De igual forma el Instituto local podrá tomar todas las medidas necesarias, suficientes y pertinentes para generar la certeza de los procesos electivos y de revocación de mandato en la comunidad, por ejemplo que su personal esté presente el día de la asamblea a efecto de que certifique los hechos acontecidos en ella, también podrá solicitar el apoyo de las autoridades de seguridad competentes, tomen todas las medidas necesarias a efecto de que garanticen la seguridad y la integridad de quienes participan en la Asamblea General Comunitaria de revocación de mandato, para que se desarrolle pacíficamente.

212 De ahí que, le asiste la razón a los actores al sostener que la Sala Regional inobservó su sistema normativo interno.

213 Por ello, si en el caso, **Abraham Salazar Ángel** fue electo el tres de octubre de dos mil veintiuno como presidente municipal suplente y ratificado por la Asamblea General, es quien debe acceder al cargo.

214 Por las razones expuestas, y dado que los actores han alcanzado su pretensión, resulta innecesario el estudio de los agravios relacionados con la elegibilidad del regidor y lo relacionado con la validez de las asambleas posteriores.

G. Efectos de la sentencia

215 La Sala Superior resuelve:

a) Desechar el recurso SUP-REC-280/2022, porque el actor agotó previamente su derecho de acción con la primera impugnación.

b) Revocar la sentencia de la Sala Regional Ciudad de México SCM-JDC-115/2022 y acumulados, porque:

SUP-REC-279/2022 Y ACUMULADOS

- i. **se modifica** la sentencia del Tribunal Electoral del Estado de Morelos, conforme a las razones expuestas en esta ejecutoria.
- ii. **se ordena** al Cabildo del Concejo Municipal de Xoxocotla, Morelos, que inmediatamente convoque a una sesión extraordinaria, **para tomar protesta a Abraham Salazar Ángel, al cargo de presidente municipal sustituto.**
- iii. **se dejan sin efectos** todos los actos emitidos en consecuencia.

c) Toda vez que se advierte un ambiente de violencia en el municipio y ante los asesinatos recientes de servidores públicos, **se vincula** al Gobernador del Estado de Morelos, al Secretario General de Gobierno y al titular de la Secretaría de Seguridad Pública de la entidad, para que proporcione medidas de seguridad y resguardo a Abraham Salazar Ángel y a los integrantes del cabildo.

216 Con el objeto de promover la mayor difusión y publicitación del sentido y alcance de la presente sentencia, se elabora un resumen oficial, para que la Sala Regional Ciudad de México en colaboración con el Tribunal Electoral e Instituto Electoral, ambos del Estado de Morelos realicen una amplia difusión de lo resuelto por esta sentencia, por los medios tradicionales y oficiales correspondientes.

“RESUMEN OFICIAL DE LA SENTENCIA EMITIDA EN EL RECURSO SUP-REC-279/2022 Y ACUMULADOS

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determina que, inmediatamente, el cabildo del Consejo Municipal debe tomar protesta al ciudadano Abraham Salazar Ángel para ocupar el cargo de presidente municipal sustituto de Xoxocotla, Morelos hasta concluir el periodo de 2022-2024.



Lo anterior, porque la comunidad indígena reconoce, como parte de sus usos y costumbres, que las elecciones de las autoridades que integran el Consejo Municipal, será mediante planillas completas de propietario y suplente electas por el voto directo; en ese sentido, si en la elección extraordinaria celebrada el pasado tres de octubre de dos mil veintiuno, los habitantes eligieron al cargo de presidente municipal a la planilla café integrada por Benjamín López Palacios como propietario y Abraham Salazar Ángel, como suplente, ante el fallecimiento del primero, corresponde a Abraham Salazar Ángel asumir el cargo como presidente municipal sustituto.

En caso de que la comunidad quiera revocar el mandato de sus autoridades electas debe celebrar una asamblea general comunitaria precisamente para ese propósito, y con garantías mínimas constitucionales. En ese proceso, el Instituto local podría participar en el ámbito de sus atribuciones en el acompañamiento y a la coadyuvancia de la comunidad para generar condiciones de participación pacífica de toda la ciudadanía.

Por tanto, se **revoca** la sentencia de la Sala Regional Ciudad de México SCM-JDC-115/2022 y acumulados, y **se dejan sin efectos** todos los actos emitidos en consecuencia.

Por lo expuesto y fundado se:

RESUELVE

PRIMERO. Se **acumulan** los expedientes SUP-REC-280/2022 y SUP-REC-308/2022 al diverso SUP-REC-279/2022, por ser este el primero que se recibió en esta Sala Superior. En consecuencia, se ordena glosar copia certificada de los puntos resolutive de la presente resolución a los expedientes de los recursos acumulados.

SUP-REC-279/2022 Y ACUMULADOS

SEGUNDO. Se **desecha** el recurso de reconsideración SUP-REC-280/2022.

TERCERO. Se **revoca** la sentencia impugnada, para los efectos precisados en esta ejecutoria.

Notifíquese conforme a derecho.

En su oportunidad, archívense los expedientes como asuntos concluidos.

Así, por **mayoría** de votos lo resolvieron las Magistradas Janine M. Otálora Malassis, Mónica Aralí Soto Fregoso y los Magistrados Felipe Alfredo Fuentes Barrera, Indalfer Infante Gonzales, Reyes Rodríguez Mondragón, y José Luis Vargas Valdez, quienes integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia del Magistrado Felipe de la Mata Pizaña, con el **voto en contra respecto del tercer resolutivo** de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, así como el **voto en contra** de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, **quienes emiten su voto particular**, ante el Secretario General de Acuerdos autoriza y da fe que esta determinación se firma de manera electrónica.

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

VOTO PARTICULAR⁴⁸ DE LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS RESPECTO DEL TERCER RESOLUTIVO DE LA SENTENCIA DEL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN 279/2022 Y ACUMULADOS

⁴⁸ Con fundamento en los artículos 167, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.



De manera respetuosa, emito mi postura respecto a la sentencia del presente recurso de reconsideración.

Comparto con la sentencia la problemática que fija para conocimiento del Pleno de la Sala Superior, consistente en resolver, conforme a los usos y costumbres de la comunidad indígena de Xoxocotla, Morelos, si se reconoce la figura del suplente electo como presidente municipal, o bien, si le concede a la Asamblea General Comunitaria la facultad de designar a un presidente sustituto.

Ante tal disyuntiva, sostengo que existe un deber de respaldar las decisiones que adopte la Asamblea General Comunitaria para la solución de las controversias, y si ésta, como máxima autoridad en el municipio, determinó que el cargo fuera asumido por un presidente municipal sustituto y no por el suplente, es la decisión que debe prevalecer.

Ahora bien, en el presente caso, advierto dos problemáticas.

La primera de ellas, grave, es la violencia política que ha estado ocurriendo en los últimos años y que no podemos soslayar. En el caso concreto, se ha privado de la vida a distintas personas servidoras públicas del Ayuntamiento de Xoxocotla, Morelos.

De manera reciente el Presidente Municipal fue asesinado a los doce días de haber asumido el cargo.

Cabe mencionar que el municipio de Xoxocotla es de reciente creación — por decreto publicado en dos mil diecisiete— lo que implicó un cambio voluntariamente en su régimen a sistema normativo interno, abandonando así el sistema de partidos políticos.

Esto es importante porque justamente la segunda problemática, competencia de este Pleno, es definir quién debe sustituir la ausencia del edil indígena, y bajo qué mecanismos.

Al respecto, cabe recordar que el Tribunal Local resolvió en su oportunidad que el Presidente Municipal suplente es quien debe asumir el cargo; persona que fue parte de la planilla electa en la elección extraordinaria de octubre de dos mil veintiuno, la cual fue validada por las autoridades

SUP-REC-279/2022 Y ACUMULADOS

electorales. Postura que comparte la presente sentencia de la Sala Superior.

Sin embargo, en el caso destaco que ante el fallecimiento del Presidente Municipal propietario el cabildo determinó por votación mayoritaria que un regidor ejerciera el cargo de Presidente Municipal sustituto y ello fue ratificado en marzo de este año, en Asamblea General de las comunidades indígenas que integran este municipio.

En este sentido, quiero esgrimir principalmente dos razones de mi posición.

Primero. Con independencia de que la comunidad reconozca o no como parte de su sistema normativo la figura del suplente (elección de propietarios y suplentes), ello no limita la posibilidad de que la Asamblea General Comunitaria esté facultada para designar a un presidente sustituto, ante una ausencia definitiva del cargo.

Segundo. Los órganos jurisdiccionales debemos resolver las controversias que se susciten en las comunidades indígenas bajo el supuesto de mínima intervención, evitando así la influencia natural que las normas formalmente legisladas ejercen sobre los conflictos intracomunitarios.

Mi postura es coincidente con lo resuelto por este pleno en diversos precedentes, como lo es el Recurso de Reconsideración 1262 de 2018.

En aquel asunto se consideró que la Asamblea General Comunitaria, como máxima autoridad en el municipio, es la que determina quién o quiénes se desempeñan como representantes del ayuntamiento, por lo que, cuando se decida ratificar o no a los concejales propietarios, o tomar protesta a los suplentes en su caso, o inclusive, llevar a cabo la elección de uno nuevo, para que ejerzan el cargo, se debe privilegiar en todo momento la determinación adoptada por la comunidad cuando sea producto del consenso legítimo de sus integrantes, de conformidad con la maximización del principio de autodeterminación.

Asimismo, en el recurso de reconsideración 900 de 2015 la Sala Superior sostuvo que, dentro del derecho a la libre autodeterminación de las



comunidades indígenas, si la asamblea general comunitaria en una asamblea toma una determinación relacionada con la elección de la persona o personas que consideren para dirigir los destinos del municipio, no se debe suponer que por ello se encuentre imposibilitada a realizar diversa asamblea donde, por el motivo que fuere, llámese enfermedad, ausencia, mala administración o incumplimiento en sus usos y costumbres, pueda elegir a otra persona en su lugar y se encuentre supeditada a lo determinado en una asamblea previa.

De lo anterior, sostengo que la voluntad de la asamblea sea la que debe prevalecer como característica principal de autogobierno de dichas comunidades, sin que ello, claro está, exceda en una violación de los principios constitucionales, por ejemplo, la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones.

Además, debe tenerse en cuenta la flexibilidad de los sistemas normativos para evitar la imposición de determinaciones que resulten ajenas a la comunidad o que no consideren al conjunto de autoridades tradicionales o miembros relevantes de la misma en la toma de decisiones y que pueden resultar un factor agravante o desencadenante de otros escenarios de conflicto dentro de las propias comunidades.

Así, es mi convicción que las decisiones de los pueblos y comunidades indígenas deben estar protegidas de interferencias innecesarias por parte de los órganos del Estado.

La voluntad de la asamblea es la que debe prevalecer como característica principal de autogobierno de dichas comunidades al momento de elegir a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, lo cual, tiene como propósito explícito fortalecer la participación y representación política de estos grupos étnicos.

En este sentido, destaco que nuestro sistema jurídico se inscribe en el pluralismo jurídico, el cual considera que el derecho se integra tanto por el legislado formalmente por el Estado, como por el indígena, generado precisamente por los pueblos y las comunidades indígenas.

SUP-REC-279/2022 Y ACUMULADOS

Se trata de dos ordenamientos jurídicos distintos que se encuentran en una relación de coordinación y no de subordinación.

Los derechos a la libre determinación y autonomía de los pueblos y las comunidades indígenas abarcan la capacidad para decidir las formas internas de convivencia y organización política.

También abarca la posibilidad de elegir conforme a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales a sus autoridades o representantes, con el fin de que realicen el ejercicio de sus formas propias de gobierno.

Asimismo, a partir de la reforma constitucional conocida como “paridad en todo”, la elección de representantes ante los ayuntamientos tiene que hacerse observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables, dado que también se modificó el artículo segundo que rige la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas.

Lo anterior, es acorde a dos tesis emitidas por el Tribunal Electoral.

- a.** La Tesis vigésima novena de 2015 (XXIX/2015) de rubro: SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. LAS COMUNIDADES PUEDEN REGULAR LA DESIGNACIÓN DE CONCEJALES SUSTITUTOS, UNA VEZ AGOTADO EL PROCEDIMIENTO LEGAL PREVISTO PARA ELLO, y
- b.** La Tesis décima tercera de 2016 (XIII/2016) de rubro: ASAMBLEA GENERAL COMUNITARIA. LA DECISIÓN QUE ADOPTE RESPECTO DE LA RATIFICACIÓN DE CONCEJALES PROPIETARIOS O LA TOMA DE PROTESTA DE SUS SUPLENTE, SE DEBE PRIVILEGIAR, CUANDO SEA PRODUCTO DEL CONSENSO LEGÍTIMO DE SUS INTEGRANTES.

Destaco el precedente que dio origen a la tesis XIII/2016 de la Sala Superior, el cual se relaciona con decisiones de la Asamblea General Comunitaria en el Municipio de Santa Catarina Lachatao, Ixtlán de Juárez, Oaxaca.

La sentencia que dio origen a este criterio apuntó lo siguiente:

- a.** [...] dentro del derecho a la libre autodeterminación de las comunidades indígenas, si la asamblea general comunitaria en una asamblea toma una determinación relacionada con la elección de la persona o personas que consideren para dirigir los destinos del



municipio, **no se debe suponer que por ello se encuentre imposibilitada a realizar diversa asamblea donde, por el motivo que fuere, llámese enfermedad, ausencia, mala administración o incumplimiento en sus usos y costumbres, pueda elegir a otra persona en su lugar y se encuentre supeditada a lo determinado en una asamblea previa, de ahí que la voluntad de la asamblea sea la que debe prevalecer como característica principal de autogobierno de dichas comunidades**, sin que ello, claro está, exceda en una clara violación de los principios constitucionales, por ejemplo, la **participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones**.

- b. [...] **la existencia y defensa de las instituciones propias de los pueblos indígenas y de sus formas de autogobierno y auto-organización conforman una parte integral de lo que significa ser un pueblo indígena y es en gran medida lo que distingue a estas comunidades de otros sectores de la población nacional y, por ello, tanto la disposición constitucional como las disposiciones internacionales sobre derechos de los pueblos indígenas, incluyen la promoción y protección del derecho a mantener, controlar y desarrollar sus instituciones políticas, culturales, económicas y sociales.**
- c. De esta manera, el derecho para elegir a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, **siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales tiene como propósito explícito fortalecer la participación y representación política de estos grupos étnicos**, pues se perfila como manifestación específica de esa libertad de manera y forma de vida y uno de los elementos centrales en los derechos de estos individuos, comunidades y pueblos[...].
- d. En ese sentido, las autoridades electorales tienen la alta responsabilidad de interpretar los derechos humanos, como el de autodeterminación de los pueblos indígenas, y ejecutar las obligaciones de respeto, protección, garantía y promoción que le impone de buena fe.
- e. [...] **las normas que se ejecuten para la elección de sus representantes deben provenir del interior de dicho pueblo, por lo que la imposición de procedimientos o métodos de organización [...] no coadyuva al desarrollo de los mismos, si no que rompe por completo su esquema [...].**
- f. En este sentido, **la participación de las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales, se encuentran limitadas por el ejercicio del derecho de autodeterminación de los pueblos**, pues ésta sólo podrá interactuar en la medida en que desde el interior, los integrantes de la comunidad permitan su injerencia en el proceso [...]⁴⁹.

⁴⁹ El resaltado es propio del presente voto particular.

SUP-REC-279/2022 Y ACUMULADOS

Siguiendo esta línea, como adelanté, con independencia de que la comunidad reconozca o no como parte de su sistema normativo la figura del suplente (elección de propietarios y suplentes), ello no limita la posibilidad de que la Asamblea General Comunitaria esté facultada para designar a un presidente sustituto, ante la ausencia definitiva del Presidente Municipal propietario.

Asimismo, en este supuesto, la Asamblea General Comunitaria deberá realizar esos nombramientos respetando el principio de paridad, lo cual evidencia que la decisión comunitaria encuentra ciertos parámetros mínimos que se deben de cubrir.

En este sentido, las decisiones de los pueblos y comunidades indígenas están protegidas de interferencias innecesarias por parte de los órganos del Estado, con independencia de lo acertado o no que éstas puedan resultar, porque el elemento a destacar es la libre configuración para afrontar y resolver los diversos conflictos que enfrenten para la constitución de sus autoridades, siguiendo su sistema normativo.

Así, la participación de los pueblos y comunidades indígenas goza de la mayor amplitud posible en el desarrollo del proceso de conformación de sus autoridades, sin que se desconozcan los límites constitucionales⁵⁰.

En este contexto, a mi juicio, no es posible desconocer las determinaciones posteriores que adopte la Asamblea General Comunitaria, en las cuales, a pesar de la existencia de un presidente municipal sustituto, se opte por el nombramiento de una diversa persona para sustituir la ausencia definitiva del Presidente Municipal propietario.

Lo anterior, porque sería tanto como imponer reglas a los sistemas normativos para la elección de sus autoridades.

En observancia a la maximización del principio de autonomía, al resolver los conflictos o diferencias que se susciten entre los pueblos y comunidades indígenas y sus integrantes, las personas juzgadoras estamos llamadas a

⁵⁰ DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. SU LÍMITE CONSTITUCIONAL y PERSONAS INDÍGENAS. CRITERIOS DE APLICABILIDAD DE LAS NORMAS DE DERECHO CONSUECUDINARIO INDÍGENA.



analizar el asunto a partir de un enfoque pluricultural y de mínima intervención.

Lo anterior, implica la obligación constitucional y convencional de tomar en cuenta las especificidades culturales de los pueblos indígenas y las comunidades que los conforman, así como a conducir procesos susceptibles de tutelar sus derechos de forma efectiva.

El artículo 8 del Convenio 169, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes señala que, al aplicar la legislación nacional a los pueblos indígenas se debe de tomar en cuenta sus costumbres o su derecho consuetudinario.

En ese sentido, se reconoce el derecho de los pueblos indígenas para 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.

Asimismo, el artículo 33 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas reconoce que los pueblos indígenas tienen derecho a determinar la estructura y a elegir integrantes de sus instituciones, de conformidad con sus propios procedimientos.

De manera tal que la resolución de conflictos por la propia comunidad bajo sus normas internas, a través de su máximo órgano jerárquico, garantiza de mejor forma que los órganos de gobierno de los municipios del Estado, incluidos los electos por usos y costumbres, esté debidamente integrado desde el inicio de sus funciones, con el efecto de que pueda desempeñarse la función pública en beneficio de la comunidad.

Aplicar de manera análoga las normas del Estado formalmente legisladas, podría implicar a la comunidad indígena una barrera para el pleno reconocimiento del derecho de autonomía y autodeterminación de los pueblos y comunidades, puesto que de cierta manera se asimilan ambos sistemas y aplican las mismas reglas, dejando a un lado las particularidades propias de los sistemas normativos indígenas.

SUP-REC-279/2022 Y ACUMULADOS

De tal forma que, se menoscaba el objetivo central de fortalecer la participación y representación política de estos grupos étnicos⁵¹.

Maxime que, como ha reconocido la Sala Superior el respeto a la autodisposición normativa de las personas indígenas reconocido en el bloque de constitucionalidad trae como consecuencia que en caso de conflictos o ausencia de reglas consuetudinarias aplicables, deben ser los propios pueblos y comunidades, a través de las autoridades tradicionales competentes y de mayor jerarquía, conforme a su propio sistema, las que se encuentran facultadas para emitir las reglas que, en su caso, se aplicarán para la solución del conflicto o el llenado de la laguna normativa⁵².

En este contexto, la voluntad de la asamblea es la que debe prevalecer como característica principal de autogobierno de dichas comunidades al momento de elegir o suplir a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, lo cual, tiene como propósito explícito fortalecer la participación y representación política de estos grupos étnicos.

Las decisiones de la Asamblea General Comunitaria mantienen plena vigencia, aún ante autoridades constituidas.

Por otro lado, considero que la posibilidad de que los pueblos y comunidades indígenas terminen de forma anticipada el periodo para el cual fueron electas todas las y los integrantes de un ayuntamiento indígena, no puede requerir de un estándar estricto en donde resulte indispensable la aprobación de una convocatoria a una Asamblea General Comunitaria en la que explícita y específicamente tenga el objeto de la terminación anticipada del mandato⁵³.

⁵¹ El Protocolo de Actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre otras cuestiones, determina que, el principio que se sugiere privilegiar es el de la maximización de la autonomía y no el de la injerencia en las decisiones que les corresponden a los pueblos, por ejemplo, en el ámbito de sus autoridades, instituciones, sistemas jurídicos y opciones de desarrollo.

⁵² Ver sentencia SUP-REC-900/2015.

⁵³ La Sala Superior validó en un caso —comunidad de Tlalixtac de Cabrera, Oaxaca— que la Asamblea General Comunitaria es la máxima autoridad con facultades para decidir sobre la elección o remoción de sus representantes, por lo que, el hecho de que en el sistema ordinario, tanto las Constituciones federal y local así como la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, se



Si se impusiera la obligación a la comunidad a seguir ciertos formulismos jurídicos respecto a la revocación de mandato de integrantes del ayuntamiento indígena, se estaría sujetando la decisión autónoma, derivada de la colectividad, a la revisión forzosa de un órgano del Estado, el cual debe respetar la independencia de las normas internas⁵⁴.

Asimismo, la Sala Superior ha sostenido que, en el derecho indígena se reconoce que la identificación de las normas jurídicas y su validez debe realizarse a partir del uso o costumbre, en el cual se tenga como referente fundamental la cosmovisión indígena y su derecho de autodeterminación, entendido como un marco jurídico y político, que permita a la comunidad indígena de que se trate, tener un control permanente sobre su propio destino, que le permita imponer sus reglas de derecho interno, por encima de cualquier norma de derecho común que pudiera sostener una consideración en contrario, que pudiera traducirse en una asimilación forzada o la destrucción de su cultura.

Por tal motivo, en esta clase de asuntos, resulta de trascendental relevancia tutelar al máximo la identidad social y cultural, costumbres, tradiciones e instituciones de las comunidades indígenas, siempre y cuando las determinaciones que asuman respeten los derechos establecidos por la propia Constitución y los tratados internacionales, pues de lo contrario las acciones desplegadas quedarían fuera de toda tutela jurídica⁵⁵.

Tal como ha sostenido la Sala Superior, el reconocimiento del pluralismo jurídico e interlegalidad, así como la aplicación de los sistemas normativos indígenas en los juicios que involucren a las comunidades o sus integrantes, es necesario para que sea efectivo el derecho a la libre determinación y su autonomía, así como para preservar su identidad cultural diferenciada y formas propias de organización político-social⁵⁶.

establezca que compete exclusivamente al Congreso del Estado declarar la suspensión o revocación del mandato de integrantes de un Ayuntamiento, no implica que se deba seguir tal procedimiento dado que se trata de una comunidad que se autoadscribe como indígena, que cuenta con autonomía para emitir sus determinaciones de acuerdo a sus usos y costumbres.

⁵⁴ Ver sentencia de la Sala Xalapa SX-JDC-964/2015 y acumulado, la cual, si bien fue revocada por la Sala Superior en el expediente SUP-REC-6/2016 y su acumulado SUP-REC-15/2016, ello aconteció por una temática diversa.

⁵⁵ Consideraciones expuestas en la sentencia SUP-REC-6/2016 y su acumulado SUP-REC-15/2016.

⁵⁶ Ver tesis LII/2016 de la Sala Superior, de rubro: SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SE INTEGRA POR EL DERECHO INDÍGENA Y EL DERECHO FORMALMENTE LEGISLADO.

SUP-REC-279/2022 Y ACUMULADOS

El respeto a la autonomía indígena necesariamente implica la salvaguarda y protección del sistema normativo interno que rige a cada pueblo o comunidad bajo el principio de maximización de autonomía y minimización de restricciones, lo cual, conlleva no solo la posibilidad de establecer sus propias formas de organización, sino también, el de regularlas y, en su caso, modificarlas, pues ambos aspectos constituyen la piedra angular del autogobierno indígena⁵⁷.

Además, en el caso, debe tomarse en cuenta el grado alto de conflictividad en la comunidad, lo cual hace que los órganos jurisdiccionales deban alejarse de la imposición de posibles soluciones.

En consecuencia, desde mi visión, existe un deber de respaldar las decisiones que adopte la Asamblea General Comunitaria para la solución de las controversias, y si ésta, como máxima autoridad en el municipio, determinó que el cargo fuera asumido por un presidente municipal sustituto y no por el suplente, es la decisión que debe prevalecer.

En el caso, ante la ausencia del presidente municipal propietario, **Abraham Salazar Ángel** en su calidad de presidente suplente solicitó al cabildo que se le tomara protesta como presidente municipal.

El cabildo sometió a votación una terna, incluidos propietarios y suplentes, siendo **Raúl Leal Montes** como regidor propietario quien obtuvo seis votos y **Abraham Salazar Ángel** como presidente suplente obtuvo tres votos.

Además, el cabildo acordó someter la propuesta a la Asamblea General para su ratificación. En la convocatoria se dispuso que se sometería a votación la ratificación de Raúl Leal Montes o Abraham Salazar Ángel.

En Asamblea General Comunitaria de veinte de marzo de dos mil veintidós se ratificó a **Raúl Leal Montes** como presidente municipal; sin embargo, el once de junio posterior se llevó a cabo una nueva Asamblea General para definir quién de las dos personas se reconocía como presidente, designándose el cargo de presidente municipal a **Abraham Salazar Ángel**.

⁵⁷ Ver sentencia SUP-REC-900/2015.



Por tanto, con independencia de que Abraham Salazar Ángel tiempo atrás haya sido designado como presidente municipal suplente, la razón por la cual estimo debe ser él quien ocupe la presidencia municipal se basa en la definición que adoptó la comunidad indígena a través de su última Asamblea General Comunitaria, decisión tomada bajo la libre determinación y autoorganización del municipio indígena de Xoxocotla, Morelos.

Por tales razones, emito el presente **voto particular**.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del acuerdo general de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del poder judicial de la federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MAGISTRADA MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO EN EL EXPEDIENTE SUP-REC-279/2022 Y ACUMULADOS⁵⁸, CON FUNDAMENTO EN LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 167 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, AL CONSIDERAR QUE DEBÍA CONFIRMARSE LA SENTENCIA DE LA SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO, DICTADA

⁵⁸ Colaboró en la elaboración de este documento: José Alfredo García Solís.

SUP-REC-279/2022 Y ACUMULADOS

AL RESOLVER LOS EXPEDIENTES SCM-JDC-115/2022 Y SUS ACUMULADOS, QUE DECLARÓ LA VALIDEZ DE LA ELECCIÓN DE LA PRESIDENCIA MUNICIPAL SUSTITUTA, AL HABERSE ADOPTADO POR LA ASAMBLEA GENERAL COMUNITARIA DE XOXOCOTLA, MORELOS.

I. Preámbulo

Con el debido respeto al profesionalismo de la Magistrada y los Magistrados que con su voto mayoritario aprobaron la sentencia dictada de los expedientes del recurso de reconsideración identificados con las claves SUP-REC-279/2022 y sus acumulados; me aparto de la decisión adoptada en el sentido de revocar la determinación de la Sala Regional Ciudad de México, que declaró la validez de la designación realizada el veinte de marzo de dos mil veintidós por la Asamblea General Comunitaria, de declarar a Raúl Leal Montes como presidente municipal sustituto de Xoxocotla, Morelos.

No acompaño las razones y el sentido de la sentencia aprobada, porque estimo que la decisión adoptada por la Asamblea General Comunitaria, el veinte de marzo del año en curso, dejó sin efectos cualquier otra determinación, incluyendo la del tres de octubre de dos mil veintiuno, en la que se eligió a Abraham Salazar Ángel como suplente al cargo de la presidencia municipal. Esto, porque se trata de la voluntad adoptada por el máximo órgano de autoridad hacia el interior de los pueblos y comunidades indígenas, lo que lleva a que deba dotársele de prevalencia, en atención a su derecho a la libre determinación y autonomía.

II. Las razones sostenidas por el voto mayoritario



En la sentencia aprobada se sostiene que la elección de tres de octubre de dos mil veintiuno fue una elección extraordinaria ordenada por el tribunal local al declarar la nulidad de elección de seis de junio de dos mil veintiuno, la cual fue declarada válida por la Sala Regional Ciudad de México al resolver el expediente SCM-JDC-2300/2021 y acumulados.

Asimismo, se refiere que la comunidad de Xoxocotla, en uso de su libertad de autogobierno, privilegió el voto universal plasmado en las urnas, como mecanismo para elegir a sus autoridades municipales, y en consecuencia el derecho del suplente de acceder al cargo en caso de ausencia definitiva del propietario, lo cual, además, fue validado por la Asamblea General.

Sin embargo, la mayoría razona que la Asamblea General Comunitaria en modo alguno puede anular o sustituir a la voluntad ciudadana expresada en urnas a través del voto universal reconocido en la Constitución, como el mecanismo que garantiza el derecho de las personas que integran las comunidades indígenas para elegir, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a sus autoridades municipales, que involucran el ejercicio del derecho de votar y ser votadas, así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electas o designadas.

Lo anterior, porque, como máxima autoridad tradicional, la Asamblea General Comunitaria validó la elección extraordinaria celebrada el tres de octubre de dos mil veintiuno, así como la elección de Benjamín López Palacios y Abraham

SUP-REC-279/2022 Y ACUMULADOS

Salazar Ángel, como propietario y suplente al cargo de presidente municipal.

III. Motivos de disenso

La pervivencia de las prácticas tradicionales mexicanas, dentro de una sociedad con reglas culturalmente diferentes ha traído consigo que, para promover la igualdad de oportunidades y eliminar cualquier práctica discriminatoria, se disponga que la Federación, las entidades federativas y los Municipios establecerán instituciones y determinarán las políticas para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con dichas personas⁵⁹.

De este modo, el ordenamiento constitucional dispone que el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, que deberán tomar en cuenta principios generales (composición pluricultural nacional, conciencia de identidad indígena, libre determinación y autonomía), criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico⁶⁰.

⁵⁹ Artículo 2, Apartado B, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁶⁰ Artículo 2, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



En la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas⁶¹ (artículos 1, 3, 4, 5, 33 y 34) se dispone que los pueblos indígenas tienen derecho:

- Como pueblos o como individuos, al pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.
- A la libre determinación, y, por ende, a decidir libremente su condición política y pretender libremente su desarrollo económico, social y cultural.
- A la autonomía o al autogobierno en los aspectos relacionados con sus asuntos internos y locales.
- A conservar y reforzar sus instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales; y a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.
- A determinar la estructura y a elegir integrantes de sus instituciones, de conformidad con sus propios procedimientos.
- A promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales, así como sus costumbres, espiritualidad, tradiciones.

⁶¹ Instrumento proclamado por el Consejo de Derechos Humanos, aprobado el 29 de junio de 2006, respecto del cual, el Estado Mexicano debe observar por ser miembro de la Organización de las Naciones Unidas.

SUP-REC-279/2022 Y ACUMULADOS

En complemento a lo antes expuesto, cabe señalar que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, en su artículo 2 Bis, párrafo tercero, fracción IX, establece que los pueblos y comunidades indígenas, aplicarán internamente sus propios sistemas normativos comunitarios, en la regulación y solución de conflictos internos, sujetándose a los principios generales de la Constitución Federal y la del Estado y las leyes que de ellos emanen, respetando los Derechos Humanos, así como la dignidad e integridad de la mujer.

Como se observa, en dicha entidad federativa, se desarrolla una tutela normativa favorable para los pueblos y comunidades indígenas.

En este sentido, cabe tener en cuenta que de conformidad con lo previsto en los artículos 3 y 4 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; los integrantes de dichos pueblos tienen derecho a la libre determinación, lo que les permite determinar libremente su condición política y perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural; y asimismo, en ejercicio de su derecho de libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales.

En este sentido, el dictado de una sentencia a partir de un enfoque intercultural, de ningún modo implica pretender interpretar los sistemas normativos internos, ni mucho menos, imponer una visión a partir del derecho estatal, puesto que la perspectiva intercultural conlleva a realizar un diálogo entre



culturas, colocándolas en un mismo plano de horizontalidad, sin que una prevalezca sobre las otras, sino que se logre su interacción y armonización entre ellas.

Con relación al concepto de la interculturalidad, cabe señalar que el artículo 4, párrafo 8, de la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales⁶², de la UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) señala que *“se refiere a la presencia e interacción equitativa de diversas culturas y la posibilidad de generar expresiones culturales compartidas, adquiridas por medio del diálogo y de una actitud de respeto mutuo.”*

Como se observa, de conformidad con la ONU, la interculturalidad implica la interacción de diversas culturales, sobre todo cuando pudieran estar en conflicto las posturas asumidas respecto de algún tema común, con el propósito de llegar a adoptar una expresión compartida, a partir de la realización de un diálogo entre las diversas culturas, lo que descarta la imposición de la visión de una cultura sobre las otras.

Como complemento, cabe señalar algunos aspectos generales para el desarrollo del diálogo intercultural, a partir de “las condiciones” propuestas por el Consejo de Europa⁶³:

⁶² Aprobada por la UNESCO el 20 de octubre de 2005, en París, Francia. Dicho documento fue aprobado por el Senado de la República, como se advierte del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 2007.

⁶³ Consejo de Europa, *Libro Blanco sobre el Diálogo Intercultural “Vivir juntos con igual dignidad”*, Expedido por los Ministros de Asuntos Exteriores del Consejo de Europa en su 118ª Sesión Ministerial, Estrasburgo, 7 de mayo de 2008, pp. 24 a 26.

SUP-REC-279/2022 Y ACUMULADOS

- El diálogo no puede tener lugar sin el respeto de la igual dignidad de las personas, los derechos humanos, el Estado de derecho y los principios democráticos. Estos valores, en particular el respeto de la libertad de expresión y de otras libertades fundamentales, garantizan un diálogo exento de toda dominación.
- El diálogo crítico y constructivo debe reconocer el valor de otros principios democráticos, como el pluralismo, la inclusión y la igualdad. Es importante que el diálogo tenga en cuenta el espíritu de la cultura democrática: el respeto mutuo entre los participantes y la voluntad de cada persona de buscar y aceptar un consenso.
- El diálogo intercultural conlleva adoptar una actitud reflexiva, que permita a las personas verse a sí mismas desde la perspectiva de los demás.
- El diálogo intercultural reconoce la imparcialidad de las autoridades públicas (en lugar de aceptar el sistema de valores de la mayoría, a fin de evitar tensiones entre las comunidades); preconiza normas comunes y excluye el relativismo moral.
- La igualdad y el respeto mutuo son componentes importantes del diálogo intercultural, por lo que el respeto de los derechos humanos de la mujer no es una base negociable de ningún debate sobre la diversidad cultural, pues la igualdad entre mujeres y hombres confiere una dimensión positiva al diálogo intercultural.



- La transversalidad de la desigualdad de género significa que los proyectos interculturales en los que participan las mujeres (de la “minoría” como de la mayoría “de acogida”) pueden basarse en experiencias comunes.
- La discriminación, la pobreza y la explotación son barreras estructurales que impiden el diálogo; y el racismo, la xenofobia, la intolerancia y las demás formas de discriminación rechazan la idea del diálogo y son una afrenta permanente.

En este sentido, el “diálogo intercultural” implica el desarrollo de un verdadero ejercicio de interacción.

A partir de lo antes expuesto, estimo que no resulta culturalmente válido imponer principios del derecho constitucional estatal, como la imposibilidad de anular o sustituir a la voluntad ciudadana expresada en urnas a través del voto universal, sobre todo, porque las elecciones bajo el régimen de sistemas normativos internos de quienes integran el ayuntamiento, se realiza a partir de las reglas impuestas por quienes integran la población, reunidos en Asamblea General Comunitaria, por lo que las decisiones que se adopten por parte de esa máxima autoridad interna, resultarán válidas, en la medida en que haya un consenso de quienes la conforman⁶⁴, y sin que la adopción de una nueva decisión

⁶⁴ Cfr.: Tesis XIII/2016, con título: “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 LEGÍTIMO 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, pp. 57 y 58.

SUP-REC-279/2022 Y ACUMULADOS

implique el desconocimiento del sistema normativo, pues precisamente, dicho órgano de autoridad interno es el que hace factible la conformación de las reglas del denominado derecho indígena, a partir de su derecho a la autonomía⁶⁵

Por ende, al estar convencida de que la decisión de la Asamblea General Comunitaria debe acatarse, por provenir del máximo órgano de autoridad indígena, estimo que la designación de Raúl Leal Montes como presidente municipal sustituto de Xoxocotla, Morelos, realizada el veinte de marzo de dos mil veintidós, prevalece incluso sobre cualquier decisión previa adoptada, como lo fue la del tres de octubre de dos mil veintiuno, en la que se eligió a Abraham Salazar Ángel, como suplente al cargo de la presidencia municipal.

Por las razones expuestas formulo el presente voto particular.

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

⁶⁵ Cfr.: Jurisprudencia 37/2016, con título: "COMUNIDADES INDÍGENAS. EL PRINCIPIO DE MAXIMIZACIÓN DE LA AUTONOMÍA IMPLICA LA SALVAGUARDA Y PROTECCIÓN DEL SISTEMA NORMATIVO INTERNO", consultable en: *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 19, 2016, pp. 13 y 14.