



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

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

EXPEDIENTE: SCM-JDC-194/2021

ACTOR:
PEDRO CAMILO BARRETO VIDAL

AUTORIDAD RESPONSABLE:
INSTITUTO MORELENSE DE
PROCESOS ELECTORALES Y
PARTICIPACIÓN CIUDADANA

MAGISTRADA:
MARÍA GUADALUPE SILVA ROJAS

SECRETARIA:
PAOLA LIZBETH VALENCIA ZUAZO¹

Ciudad de México, 3 (tres) de abril de 2021 (dos mil veintiuno).

La Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, en sesión pública, **declara inexistente la omisión** atribuida al Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, relacionada con el *“Convenio de Alternancia del Ayuntamiento y las localidades que conforman el Municipio de Zacualpan de Amilpas”*, conforme a lo siguiente:

GLOSARIO

Ayuntamiento	Ayuntamiento de Zacualpan de Amilpas, Morelos
Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Convenio de Alternancia	Convenio de Alternancia del ayuntamiento y las localidades que conforman el municipio de Zacualpan de Amilpas, estado de Morelos

¹ Con la colaboración de Mayra Elena Domínguez Pérez.

IMPEPAC o Instituto Local	Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana
Juicio de la Ciudadanía	Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (y personas ciudadanas)
Juicio 142	Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (y personas ciudadanas) del índice de esta Sala Regional, registrado con la clave de expediente SCM-JDC-142/2019 y acumulados
Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral

SÍNTESIS DE LA SENTENCIA

Para una mayor facilidad en la comprensión de esta sentencia², la Sala Regional presenta una síntesis de la misma.

¿Qué impugnó el actor?

El actor acudió a esta Sala señalando que el IMPEPAC había sido omiso en acatar el Convenio de Alternancia para el registro de las candidaturas al Ayuntamiento, en el proceso electoral local ordinario 2020-2021, en el estado de Morelos.

Además, señaló que había sido omiso en emitir lineamientos o acuerdos en que estableciera las reglas que iba a seguir en su actuación a fin de que el Convenio de Alternancia se cumpliera. El actor dice que dicha conducta es contraria a lo resuelto por esta Sala en el Juicio 142.

¿Qué quiere el actor?

² En el entendido de que esta síntesis no sustituye a la sentencia, sino que es una herramienta para facilitar su comprensión, pues la sentencia en su integralidad contiene los fundamentos y motivos que llevaron a resolver este juicio en la manera expresada en el único punto resolutorio de la misma.



Que esta Sala Regional ordene al IMPEPAC cumplir el Convenio de Alternancia y que emita lineamientos para establecer las reglas que doten de certeza su actuación al observar el convenio.

¿Qué resuelve la Sala Regional?

Declarar la inexistencia de las omisiones atribuidas al Instituto Local por lo siguiente.

En el Juicio 142 esta Sala Regional vinculó al Instituto Local para que **al momento del registro de las candidaturas al Ayuntamiento** verificara el cumplimiento del Convenio de Alternancia. Al respecto, en el proceso electoral en curso el Instituto Local tiene hasta el 3 (tres) de abril -fecha en que se resuelve este asunto- para pronunciarse respecto del registro de esas candidaturas.

Considerando esto, al momento en que el actor presentó su demanda el IMPEPAC no tenía la obligación de haber verificado el cumplimiento del Convenio de Alternancia, pues eso lo haría en la determinación que tome sobre los registros de dichas candidaturas -actuación que según el calendario electoral, aún no debía haber realizado-.

Una vez que el IMPEPAC se pronuncie sobre el registro de las candidaturas al Ayuntamiento, esa resolución podrá ser cuestionada (impugnada) si se considera que el Convenio de Alternancia no se cumplió o se cumplió deficientemente.

Por otra parte, esta Sala considera que el Instituto Local no debía emitir lineamientos o acuerdos para establecer las reglas de cómo observaría el Convenio de Alternancia.

Ello porque la emisión del convenio se dio en el contexto de un conflicto intracomunitario en que las comunidades de Tlacotepec y Zacualpan, integrantes del municipio de Zacualpan de Amilpas, resolvieron sus desacuerdos políticos relacionados con la integración del Ayuntamiento.

En ese sentido, contrario a lo estimado por el actor, será el IMPEPAC quien deba regir sus actuaciones sobre las bases establecidas en el propio Convenio de Alternancia que fue resultado de acuerdos de las propias comunidades involucradas.

Lo anterior, en respeto al principio de una intervención mínima de las autoridades del Estado que maximice los derechos a la libre determinación y autogobierno de las comunidades indígenas en sus cuestiones internas.

ANTECEDENTES

1. Aprobación del Convenio de Alternancia. El 13 (trece) de abril de 2000 (dos mil), en sesión del Ayuntamiento, se aprobó el Convenio de Alternancia, que fue publicado el 3 (tres) de mayo del mismo año, en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad”, número 4048.

2. Sentencia del Juicio 142. El 13 (trece) de junio de 2019 (dos mil diecinueve), esta Sala Regional resolvió los juicios indicados, y entre otras cosas, estableció el efecto quinto:



“...

5. Vincular al Instituto Local, para que al momento de llevar a cabo el registro de las candidaturas que pretendan contender para la integración del Ayuntamiento del municipio de Zacualpan de Amilpas, Morelos sea respetado el convenio de alternancia, al haberse efectuado en el contexto del ejercicio de la libre autodeterminación de las comunidades de Tlacotepec y Zacualpan, que conforman ese municipio; siempre y cuando ello no implique desconocer algún derecho electoral ya reconocido. Asimismo, difunda un extracto de esta sentencia, entre los pobladores de esas comunidades, a través de los medios más eficaces para ello.

...”

3. Inicio del proceso electoral. El 7 (siete) de septiembre de 2020 (dos mil veinte), inició el proceso electoral local ordinario en el estado de Morelos 2020-2021.

4. Ajuste al calendario del proceso electoral. El 12 (doce) de marzo de 2021 (dos mil veintiuno)³, el IMPEPAC aprobó el acuerdo IMPEPAC/CEE/146/2021, mediante el cual realizó diversas modificaciones al calendario electoral para el proceso electoral local ordinario 2020-2021.

5. Juicio de la Ciudadanía

5.1. Presentación electrónica de la demanda. El 13 (trece) de marzo, el actor presentó -por medios electrónicos- ante el IMPEPAC la demanda con que se formó este juicio.

5.2. Recepción en esta Sala y turno a ponencia. El 18 (dieciocho) de marzo, se recibió el medio de impugnación y se integró el expediente SCM-JDC-194/2021 que fue turnado a la ponencia a cargo de la magistrada María Guadalupe Silva Rojas.

³ En adelante las fechas referidas son de este año, salvo que se precise otro distinto.

5.3. Acuerdo plenario de requerimiento de ratificación de voluntad. El 22 (veintidós) de marzo, ante la ausencia de firma autógrafa en la demanda, esta Sala Regional solicitó al actor que -de ser el caso- ratificara su voluntad de impugnar la omisión atribuida al Instituto Local⁴.

5.4. Ratificación de la voluntad de demandar

5.4.1. Citación. Ante la manifestación del actor, en torno a ratificar mediante conferencia, en acuerdo del 27 (veintisiete) de marzo, la magistrada instructora estableció la plataforma, día y hora en que se llevaría a cabo la diligencia de ratificación. Lo que se notificó al actor el mismo día.

5.4.2. Diligencia de ratificación. El 30 (treinta) de marzo, el actor ratificó su voluntad de demandar⁵.

5.5. Admisión y cierre. En su oportunidad la magistrada admitió la demanda y cerró la instrucción.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERA. Jurisdicción y competencia

Esta Sala Regional es competente para conocer este juicio porque lo promueve un ciudadano, por propio derecho y

⁴ Cabe precisar que en dicho acuerdo plenario esta Sala Regional solicitó al IMPEPAC que -en auxilio de las labores de esta Sala- notificara el acuerdo de manera personal al actor, sin embargo, el Instituto Local declaró la imposibilidad de realizar la notificación y lo informó a esta Sala el 25 (veinticinco) de marzo. Por ello, la magistrada instructora solicitó a la secretaria general de acuerdos de esta Sala que, a través del persona de actuaría, realizara la notificación al actor, la cual se realizó el 26 (veintiséis) siguiente.

⁵ Como consta en el acta levantada de la diligencia correspondiente a la fecha señalada.



ostentándose como integrante de la comunidad indígena de Tlacotepec del municipio de Zacualpan de Amilpas, Morelos, a fin de impugnar una supuesta omisión del IMPEPAC relacionada con la observancia al Convenio de Alternancia y la emisión de lineamientos para normar el registro de las candidaturas para integrar el Ayuntamiento; supuesto y territorio que actualizan la jurisdicción y competencia de esta Sala Regional, con fundamento en:

Constitución: Artículos 41 párrafo 2 base VI, y 99 párrafo 4 fracción V.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación: Artículos 186-III inciso c) y 195-IV.

Ley de Medios: Artículos 79.1, 80.1 inciso f) y 83.1 inciso b).

Acuerdo INE/CG329/2017, aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, que establece el ámbito territorial de cada una de las circunscripciones plurinominales y su ciudad cabecera.

SEGUNDA. Conocimiento en salto de instancia (*per saltum*)

El actor solicita que la Sala Regional conozca este juicio saltando la instancia del Tribunal Electoral de Estado de Morelos, pues considera que no hacerlo podría causar un daño irreparable a sus derechos dado que el registro de las candidaturas ante el IMPEPAC está transcurriendo.

Esta Sala Regional considera que se encuentra **justificada** la excepción al principio de definitividad sin agotar la instancia previa, por las siguientes razones.

Los artículos 99 párrafo cuarto fracción V de la Constitución, así como 10.1 inciso d) y 80.2 de la Ley de Medios establecen que el Juicio de la Ciudadanía solo procede si antes de promoverlo se agotan las instancias establecidas en las normas electorales, en virtud de las cuales se pueda modificar, revocar o anular el acto impugnado.

Conforme al principio de definitividad, las instancias o medios de impugnación ordinarios son instrumentos aptos y suficientes para reparar -oportuna y adecuadamente- las vulneraciones generadas por el acto controvertido, e idóneos para restituir el derecho supuestamente vulnerado.

No obstante, quien promueve un juicio no tiene la obligación de agotar los medios de defensa previos, cuando hacerlo pueda representar una amenaza a sus derechos, derivado del transcurso del tiempo para resolver la controversia en términos de la jurisprudencia 9/2001 de la Sala Superior de rubro **DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA. SI EL AGOTAMIENTO DE LOS MEDIOS IMPUGNATIVOS. ORDINARIOS IMPLICAN LA MERMA O EXTINCIÓN DE LA PRETENSIÓN DEL ACTOR, DEBE TENERSE POR CUMPLIDO EL REQUISITO⁶.**

En el caso, el actor controvierte la omisión que atribuye al IMPEPAC, referente a que no ha emitido lineamientos o

⁶ Consultable en: Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, suplemento 5, año 2002 (dos mil dos), páginas 13 y 14.



acuerdos tendientes a cumplir lo ordenado por esta Sala Regional en el Juicio 142 que, entre otras cosas, le ordenó observar el Convenio de Alternancia al momento de llevar a cabo el registro de candidaturas que pretendan contender para la integración del Ayuntamiento.

Atendiendo al acto impugnado, lo ordinario sería que el actor agotara el Juicio de la Ciudadanía local ante el Tribunal Electoral del Estado de Morelos, previsto en el artículo 319-II inciso c) y artículo 321 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos; sin embargo, esta Sala considera que existe una excepción al principio de definitividad.

El actor refiere que la omisión que atribuye al Instituto Local tiene un impacto en el registro de las candidaturas para integrar el Ayuntamiento para el proceso electoral local ordinario en el estado de Morelos 2020-2021, vulnera el derecho a la autoorganización de la comunidad a la que se adscribe, que se rige por usos y costumbres, y transgrede además, el principio de certeza, y seguridad jurídica al omitir cumplir la sentencia de esta Sala.

Esta Sala Regional estima que, en el caso, se encuentra justificado el salto de la instancia jurisdiccional local porque de conformidad con el acuerdo IMPEPAC/CEE/146/2021 el Instituto Local estableció que las solicitudes de registro de las candidaturas a los Ayuntamientos sería del 8 (ocho) al 19 (diecinueve) de marzo y la resolución que debe emitir el Consejo General de ese instituto, sobre la aprobación de tales

candidaturas sería del 16 (dieciséis) de marzo al 3 (tres) de abril.

Adicionalmente, el periodo de campañas en el estado de Morelos iniciará próximamente: el 19 (diecinueve) de abril, por lo que es importante dar definición respecto a los planteamientos del actor, pues cuestiona las reglas que deben operar para el registro de las candidaturas del Ayuntamiento.

Por ello, se considera que es importante responder al actor respecto de los planteamientos que realiza en esta impugnación en torno al cumplimiento del Convenio de Alternancia, a fin de dotar de certeza a la comunidad indígena a la que se autoadscribe, de la que estima la posible vulneración al derecho de libre determinación, autonomía y autogobierno.

Conforme a lo expuesto, negar el salto de la instancia y reencauzar el presente medio de impugnación al Tribunal Electoral del Estado de Morelos, puede causar una mayor afectación al interés social y al derecho a ser votados y votadas las personas integrantes de dicha comunidad indígena, para integrar el Ayuntamiento para el proceso electoral local ordinario en el estado de Morelos 2020-2021.

Al existir circunstancias que justifican la necesidad de sustanciar y resolver la controversia planteada a la brevedad, se encuentra justificado conocer del asunto.

* * *

Para la procedencia del estudio en salto de la instancia, es necesario que el actor haya presentado la demanda en el plazo



establecido para la interposición del recurso respectivo, de conformidad con la jurisprudencia 9/2001 de rubro **PER SALTUM. EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO DEBE PROMOVERSE DENTRO DEL PLAZO PARA LA INTERPOSICIÓN DEL MEDIO DE DEFENSA INTRAPARTIDARIO U ORDINARIO LEGAL**⁷.

En el caso, la demanda es oportuna, porque el actor impugna una supuesta omisión del IMPEPAC, relativa a tomar en cuenta el Convenio de Alternancia para emitir lineamientos que normaran el registro de las candidaturas al Ayuntamiento para el proceso electoral en curso.

En ese sentido, las omisiones se consideran de tracto sucesivo porque sus efectos se actualizan de momento a momento, por tanto, el plazo para presentar el medio de impugnación en contra de las mismas se actualiza en el tiempo hasta en tanto subsista la omisión alegada⁸.

TERCERA. Autoadscripción y perspectiva intercultural

El actor se autoadscribe⁹ a la comunidad indígena de Tlacotepec del municipio de Zacualpan de Amilpas, en el

⁷ Consultable en: Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, suplemento 5, año 2002 (dos mil dos), páginas 13 y 14.

⁸ Lo que encuentra sustento de conformidad con la jurisprudencia 15/2011 emitida por la Sala Superior de rubro **PLAZO PARA PRESENTAR UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN, TRATÁNDOSE DE OMISIONES**. Consultable en Compilación 1997-2013 (dos mil trece), Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, Volumen 1, Jurisprudencia, páginas 520 y 521; además, con la jurisprudencia 6/2007 de rubro **PLAZOS LEGALES. CÓMPUTO PARA EL EJERCICIO DE UN DERECHO O LA LIBERACIÓN DE UNA OBLIGACIÓN, CUANDO SE TRATA DE ACTOS DE TRACTO SUCESIVO**. Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 1, número 1, 2008 (dos mil ocho), páginas 31 y 32.

⁹ Jurisprudencia 12/2013 de la Sala Superior, de rubro **COMUNIDADES INDÍGENAS. EL CRITERIO DE AUTOADSCRIPCIÓN ES SUFICIENTE PARA RECONOCER A SUS INTEGRANTES**. Consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia

estado de Morelos, señalando que dicha comunidad se rige por usos y costumbres¹⁰.

En ese contexto, para estudiar la controversia, esta Sala Regional adoptará una perspectiva intercultural¹¹, que permita una correcta protección de los derechos del actor y de la comunidad a la que pertenece, al ser un grupo en situación de vulnerabilidad, por lo que debe atenderse a las desventajas (social, política, económica y cultural) que tienen los pueblos y comunidades indígenas y su posible impacto en el desenvolvimiento o desarrollo de quienes lo integran frente al resto de la sociedad.

Esto, reconociendo los límites constitucionales y convencionales de su implementación, ya que la libre determinación no es un derecho ilimitado, sino que debe respetar los derechos humanos de las personas¹² y preservar la unidad nacional¹³.

electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 6, número 13, 2013 (dos mil trece), páginas 25 y 26.

¹⁰ Lo que esta Sala Regional reconoció al resolver el Juicio de la Ciudadanía **SCM-JDC-142/2019**.

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

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

¹³ Tesis aislada de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de clave 1a. XVI/2010 con el rubro **DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS ORIGNARIOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. SU LÍMITE CONSTITUCIONAL**.



En consecuencia, se aplicará la suplencia total de los agravios que formula el actor, a fin de atender al verdadero problema que expone, sin más limitaciones que las derivadas de los principios de congruencia y contradicción¹⁴, en términos de lo establecido en el Protocolo de Actuación para quienes imparten Justicia en Casos que involucren Derechos de Personas, Comunidades y Pueblos Indígenas expedido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establece:

[...] “Entre los elementos de dicho acceso a la justicia se cuentan el derecho a un recurso efectivo, la equidad en el procedimiento y la necesidad de que los Estados adopten medidas positivas para permitir dicho acceso.”⁴⁸

⁴⁸ Estudio del Mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas. Acceso a la justicia en la promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas. Julio de 2013, A/HRC/EMRIP/2013/2, párrafo 11. Disponible en la página electrónica: http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/EMRIP/Session6/A-HRC-EMRIP-2013-2_sp.pdf

CUARTA. Requisitos de procedencia. Este juicio es procedente porque reúne los requisitos previstos en los artículos 7, 8, 9.1 y 19.1 inciso e) de la Ley de Medios.

a. Forma. El actor presentó su demanda -vía electrónica- ante la autoridad responsable, y ante la falta firma autógrafa ratificó -a través de videoconferencia- su voluntad para impugnar ante esta Sala Regional el 30 (treinta) de marzo, en la demanda consta su nombre, identificó el acto impugnado, expuso hechos y agravios y ofreció pruebas.

Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, febrero de 2010 (dos mil diez), página 114.

¹⁴ En términos de la jurisprudencia 13/2008 de la Sala Superior de rubro **COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES**, consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 2, número 3, 2009 (dos mil nueve), páginas 17 y 18.

b. Legitimación e interés legítimo. El actor promueve este juicio por derecho propio y ostentándose como integrante de la comunidad indígena de Tlacotepec del municipio de Zacualpan de Amilpas, Morelos, alegando que la omisión que atribuye al IMPEPAC vulnera los usos y costumbres por los que se rige esa comunidad y, por tanto, su derecho a la libre determinación y autogobierno.

El actor no manifiesta en su demanda que se encuentre participando para postularse como candidato al Ayuntamiento en el proceso electoral en curso, tampoco el IMPEPAC hizo referencia a ello al rendir informe circunstanciado.

No obstante, en la jurisprudencia 27/2011, de la Sala Superior, 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**¹⁵, se destaca que en la promoción de medios de impugnación por parte de integrantes de comunidades o pueblos indígenas que planteen el menoscabo o detrimento de su autonomía para elegir a sus autoridades o representantes debe analizarse la legitimación de forma flexible a fin de asegurar su acceso a la jurisdicción y, por tanto, la protección a los derechos que estimen vulnerados.

En ese sentido, tomando en cuenta que el actor pertenece a una comunidad indígena, aunque no acredite estar participando en el proceso electoral local en Morelos, tiene legitimación e interés legítimo para cuestionar las actuaciones del IMPEPAC

¹⁵ Consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 4, número 9, 2011 (dos mil once), páginas 17 y 18.



en el marco de dicho proceso, al considerar que pueden tener un impacto en los derechos de su comunidad.

Por ello, dado que se autoadscribe como perteneciente a una comunidad indígena y acude a defender los derechos político-electorales de quienes habitan esa comunidad, debe atenderse a la jurisprudencia 9/2015, de la Sala Superior, de rubro **INTERÉS LEGÍTIMO PARA IMPUGNAR LA VIOLACIÓN A PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES. LO TIENEN QUIENES PERTENECEN AL GRUPO EN DESVENTAJA A FAVOR DEL CUAL SE ESTABLECEN**¹⁶.

c. Oportunidad y definitividad. Estos requisitos están satisfechos y exceptuados, en términos de la razón y fundamento SEGUNDA de esta resolución.

QUINTA. Estudio de Fondo

5.1. Agravio

Vulneración al derecho de auto organización y auto gobierno

El actor señala que el Instituto Local ha omitido tomar en cuenta el Convenio de Alternancia para el registro de las candidaturas al Ayuntamiento en el proceso electoral local ordinario en el Estado de Morelos.

Señala que el Instituto Local no emitió lineamientos -al momento de preparar el proceso electoral- a fin de normar cómo será el registro de las candidaturas al Ayuntamiento, de manera que se respete el Convenio de Alternancia, en

¹⁶ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral, año 8, número 16, 2015 (dos mil quince), páginas 20 y 21.

observancia a lo ordenado por esta Sala Regional al resolver el Juicio 142.

En concepto del actor, lo anterior transgrede los derechos a ser votadas y acceder a un cargo público de las personas integrantes de la comunidad del municipio de Zacualpan de Amilpas, Morelos y transgrede su derecho a la libre determinación y autogobierno.

Además, refiere que genera un estado de incertidumbre en quienes habitan la comunidad al no tener reglas claras para conocer las formas de acceso a los cargos públicos del Ayuntamiento.

5.2. Contexto

Alcance del Convenio de Alternancia

El 13 (trece) de junio de 2019 (dos mil diecinueve) esta Sala Regional resolvió el Juicio 142. Dentro de la sentencia reconoció el alcance del Convenio de Alternancia, en los siguientes términos:

(...)

El tres de mayo del año dos mil, se publicó en el periódico oficial del estado de Morelos el contenido de la sesión de cabildo extraordinaria del trece de abril de ese año, en presencia del representante de la Secretaría General del Gobierno del Estado de Morelos.

La referida sesión tuvo por objeto, entre otros puntos del orden del día, la aprobación o rechazo de los convenios y acuerdos celebrados entre las Comunidades de Zacualpan y Tlacotepec representadas por las Comisiones del diálogo y negociación política.

En la referida sesión de cabildo se dio a conocer el contenido de las reuniones de las Comisiones de Zacualpan de Amilpas y Tlacotepec, con la finalidad de resolver las diferencias políticas existentes en el Municipio de Zacualpan de Amilpas, Morelos, en las cuales se establecieron las bases para la elección y funcionamiento



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

de las y los integrantes del Ayuntamiento Municipal a partir del año dos mil.

En esas reuniones ratificaron acuerdos, para que fueran respetados y respaldados por ambas poblaciones (Tlacotepec y Zacualpan) desde esa fecha y hacia el futuro de la vida Política del citado Municipio, así como por Instituciones y personas ajenas a éste.

Entre los acuerdos a que llegaron las y los pobladores -aprobados en la sesión de cabildo-, entre otras cuestiones fueron:

“a).- Ambas comunidades acuerdan establecer una alternancia en la ocupación de la Presidencia Municipal por tres años, de manera permanente e indefinida.

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

-PRESIDENTE MUNICIPAL (1)

-SÍNDICO PROCURADOR (2)

- REGIDOR DE HACIENDA (1)

- REGIDOR DE OBRAS (2)

- REGIDOR DE ECOLOGÍA Y EDUCACIÓN (1)

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

[...]

13.- Para esta ocasión la planilla única conformada por ambas comunidades se registrará por el Partido Civilista Morelense (PCM) para cumplir el requisito electoral, concluyendo el compromiso con este Partido en el momento en que termine el proceso electoral (2 de julio del año 2000), comprometiéndose dicho partido a no intervenir en proceso electoral interno y hacer proselitismo en la Comunidad de Zacualpan solo para dar a conocer los regidores de la planilla única y la forma de votación. **Así mismo se acuerda que para las próximas contiendas electorales se abrirá la participación a todos los partidos políticos existentes respetando el orden de alternancia establecido en la presente acta.**

[...]

16.- Se integra una comisión para comunicarles a los partidos políticos el convenio contraído por ambas comunidades y pedirles respeto a los acuerdos establecidos en la presente acta.

Con sustento en tales acuerdos, en la sesión de cabildo del trece de abril de año dos mil, se sometió a votación el contenido del acta que tenía los acuerdos y convenios celebrados entre las citadas comisiones, los cuales fueron aprobados por unanimidad en dicha sesión.

Por lo reseñado, a consideración de esta Sala Regional, el alcance que tiene el referido convenio se limita a establecer que en la designación de las personas que van a contender para la elección de las y los integrantes del Ayuntamiento, mediante el sistema normativo delimitado por la Constitución en su artículo 115, así como en los diversos 110 y 112 de la Constitución Local-, deben de distribuirse en relación a cada poblado, esto es, de los cinco cargos de elección popular para la integración del Ayuntamiento, en un proceso electoral tres personas provendrán del poblado de Zacualpan, mientras los otros dos del de Tlacotepec, y para el siguiente proceso se alternarán, siendo tres cargos para el de Tlacotepec y dos para los provenientes de Zacualpan y así sucesivamente.

Dicha distribución, como se advierte del citado convenio tuvo como origen resolver los conflictos intracomunitarios entre los referidos poblados, para que pudieran ser representados en forma alternada en el Ayuntamiento.

(...)

De lo anterior se destacan los siguientes puntos:

- En el municipio de Zacualpan de Amilpas, hay 2 (dos) poblaciones regidas por usos y costumbres: **Tlacotepec y Zacualpan.**
- A fin de **resolver el conflicto intracomunitario que existía entre ambas comunidades establecieron el Convenio de Alternancia** para que ambas tuvieran representación en el Ayuntamiento. Convenio que tendría **vigencia** desde la fecha de su aprobación -13 (trece) de abril del 2000 (dos mil)- y hacia el futuro de la vida política del citado municipio.



- En el Convenio de Alternancia se estableció, entre otras cuestiones:
 - **Alternancia en la ocupación de la presidencia municipal** del Ayuntamiento, por 3 (tres) años, de manera permanente e indefinida.
 - El cabildo del Ayuntamiento quedará **integrado** a partir del año 2000 (dos mil), por **5 (cinco) personas**: presidencia municipal (1); sindicatura procuradora (2); regiduría de hacienda (1); regiduría de obras (2); y regiduría de ecología y educación (1).
Los número (1) *uno* corresponderán a la comunidad que ocupe la presidencia municipal y los número (2) *dos* a la otra comunidad.
- La designación de las personas será de forma alternada, de modo que de los 5 (cinco) cargos del Ayuntamiento, en un proceso electoral 3 (tres) personas provendrán de la comunidad de Zacualpan, mientras las otras 2 (dos) de Tlacotepec, y para el siguiente proceso se alternarán, siendo 3 (tres) cargos para Tlacotepec y 2 (dos) para Zacualpan y así sucesivamente.

Cabe destacar que este Tribunal Electoral ha distinguido¹⁷ diversos tipos de controversias relacionadas con comunidades que se rigen por usos y costumbres, en ese sentido, encuentra las siguientes tipologías:

¹⁷ Jurisprudencia 18/2018, de la Sala Superior, de rubro **COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBER DE IDENTIFICAR EL TIPO DE LA CONTROVERSIA PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL, A FIN DE MAXIMIZAR O PONDERAR LOS DERECHOS QUE CORRESPONDAN**. Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 11, número 22, 2018 (dos mil dieciocho), páginas 16, 17 y 18.

1. **Conflictos intracomunitarios**, son aquellos en los que la autonomía de las comunidades se refleja en “restricciones internas” a sus propios miembros; en este tipo de conflictos se deben ponderar los derechos de la comunidad frente a los derechos de las personas o los grupos que cuestionen la aplicación de las normas consuetudinarias.
2. **Conflictos extracomunitarios**, son aquellos en los que 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; en estos casos, se analiza y pondera la necesidad de cualquier interferencia o decisión externa, y se privilegia la adopción de “protecciones externas” a favor de la autonomía de la comunidad.
3. **Conflictos intercomunitarios**, son aquellos en que los derechos colectivos de autonomía y autodeterminación de dos o más comunidades se encuentran en situaciones de tensión o conflicto entre sí; en estos casos las autoridades estatales, destacadamente los órganos jurisdiccionales, deben proteger a las comunidades de interferencias o violaciones a su autodeterminación frente a otras comunidades.

Atendiendo a lo anterior, la controversia a resolver deriva de un conflicto **extracomunitario** pues el actor plantea que el actuar omiso del IMPEPAC vulnera el derecho de su comunidad.

Además, es posible ver que subyace el cumplimiento del Convenio de Alternancia que se dio en el contexto de un



conflicto **intracomunitario** en que las comunidades de Tlacotepec y Zacualpan, integrantes del municipio de Zacualpan de Amilpas, resolvieron sus desacuerdos políticos para la integración del Ayuntamiento. En tanto, las autoridades del Estado, a fin de proteger sus derechos a la libre determinación y auto gobierno deben respetar sus decisiones, sobre todo si con ellas lograron acuerdos que resolvieron sus diferencias.

5.3. Contestación de agravios

El actor señala que el IMPEPAC ha sido omiso en observar el Convenio de Alternancia en la postulación de las candidaturas al Ayuntamiento para el proceso electoral en curso. Además, dice que el IMPEPAC no emitió lineamientos o acuerdos - durante la preparación del proceso electoral- para regular las bases de las postulaciones del Ayuntamiento, lo que deja a la comunidad en estado de incertidumbre.

El actor señala que lo anterior debió hacerlo el IMPEPAC porque así lo ordenó esta Sala en el Juicio 142.

Los agravios son **infundados**. Al resolver el Juicio 142, esta Sala Regional, entre otras cosas, estableció lo siguiente:

“(…)

Vinculación al Instituto Local.

En mérito de lo señalado, dado que la conflictiva que dio origen al presente juicio se originó con motivo del respeto a la libre autodeterminación de los integrantes de los poblados indígenas que conforman el municipio de Zacualpan de Amilpas, Morelos; en tanto se requería que este órgano jurisdiccional precisara los alcances del convenio de alternancia para dar efectividad a dicho pacto.

Se vincula al Instituto Local, para que al momento de verificar el registro de las candidaturas que pretendan integrar el Ayuntamiento, sea respetado el convenio de alternancia; siempre y cuando ello no implique desconocer algún derecho electoral ya reconocido. En el entendido que, precisamente será en esa etapa en la que podrá impugnarse la falta de cumplimiento del citado convenio.

Por lo anterior, a efecto de que las comunidades indígenas de Tlacotepec y Zacualpan, del municipio de Zacualpan de Amilpas, Morelos, quienes suscribieron el convenio de alternancia conozcan el alcance de esta determinación, se vincula al Instituto Local, para que difunda ante sus pobladores un extracto de la presente sentencia, por los medios más eficaces para ello.

SÉPTIMO. Sentido de la sentencia y efectos.

5. Vincular al Instituto Local, para que al momento de llevar a cabo el registro de las candidaturas que pretendan contender para la integración del Ayuntamiento del municipio de Zacualpan de Amilpas, Morelos sea respetado el convenio de alternancia, al haberse efectuado en el contexto del ejercicio de la libre autodeterminación de las comunidades de Tlacotepec y Zacualpan, que conforman ese municipio; siempre y cuando ello no implique desconocer algún derecho electoral ya reconocido. Asimismo, difunda un extracto de esta sentencia, entre los pobladores de esas comunidades, a través de los medios más eficaces para ello.

(...)"

Énfasis añadido

Como se observa, se vinculó al IMPEPAC para que al momento del registro de las candidaturas al Ayuntamiento verifique el cumplimiento del Convenio de Alternancia.

En ese sentido, de conformidad con el acuerdo IMPEPAC/CEE/146/2021 la fecha para que el Consejo General del IMPEPAC se pronuncie sobre la aprobación de tales candidaturas sería del 16 (dieciséis) de marzo al **3 (tres) de abril.**

Al rendir su informe circunstanciado el Instituto Local destacó:

"(...) no ha fenecido el término establecido para que esta autoridad electoral se pronuncie respecto al registro de candidatas y candidatos que pretendan contender para la integración del Ayuntamiento de Zacualpan de Amilpas, Morelos, motivo por el cual no se afecta el interés jurídico de la parte actora, toda vez que no es el momento



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

oportuno para que esta autoridad se pronuncie sobre la procedencia del registro de las candidaturas (...)”

Considerando ello, al momento en que el actor presentó su impugnación -13 (trece) de marzo-, como sostuvo el IMPEPAC, aún no se pronunciaba respecto del registro de las candidaturas al Ayuntamiento por lo que no había verificado el cumplimiento del Convenio de Alternancia.

Incluso, dicho instituto también refirió que atendería lo establecido en el Convenio de Alternancia al momento de llevar a cabo el registro de las candidaturas al Ayuntamiento.

Aunado a ello, esta Sala estableció en el Juicio 142 que, precisamente, sería derivado del registro de las candidaturas al Ayuntamiento, que las personas interesadas podrían impugnar la falta de cumplimiento del citado convenio.

Es decir, una vez que el IMPEPAC se pronuncie sobre el registro de las candidaturas al Ayuntamiento, **dicho pronunciamiento será la base para cuestionar la observancia al Convenio de Alternancia, en caso de que alguna persona considere que no se respetaron los acuerdos tomados en él.**

Respecto del planteamiento del actor en que señala que el IMPEPAC no emitió lineamientos o acuerdos -durante la preparación del proceso electoral- para regular las bases de las postulaciones del Ayuntamiento, también se considera **infundado.**

En principio, el actor parte de una premisa errónea al considerar que esta Sala Regional ordenó al IMPEPAC emitir lineamientos o acuerdos para regular de qué manera debe acatarse el Convenio de Alternancia.

Solo se vinculó al Instituto Local para que observara el Convenio de Alternancia en la verificación del registro de las candidaturas al Ayuntamiento.

En ese sentido es importante destacar que el Convenio de Alternancia es un acuerdo al que llegaron dos comunidades para resolver un conflicto intracomunitario.

Por ello, considerando que Zacualpan es una comunidad indígena, es importante que las autoridades del Estado tengan la menor intervención en sus decisiones, autoorganización y autogobierno en términos del artículo 2º constitucional¹⁸.

En ese sentido, a fin de maximizar la tutela de los derechos de comunidades que se rigen por usos y costumbres o sistemas normativos internos, ya que, al tratarse el Convenio de Alternancia de un acuerdo entre dos comunidades, derivado de una relación de horizontalidad entre ellas, se debe procurar su optimización en la mayor medida con la mínima intervención de autoridades del Estado.

¹⁸ A este respecto, la “Guía de actuación para juzgadores en materia de Derecho Electoral Indígena” de este tribunal (edición 2014 dos mil catorce) establece como una de las directrices que deben seguir las personas impartidoras de justicia, la maximización de la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas y la mínima intervención del Estado.



En razón de lo anterior, lo único que debe hacer el IMPEPAC - en términos de lo ordenado por esta Sala- es verificar que el acuerdo al que llegaron sea cumplido, pero una regulación acerca de cómo deben acatarlo podría implicaría una intervención desmedida e injustificada en la vida interna de una comunidad indígena.

Dicha consideración tiene justificación en el caso por las razones expuestas sobre el origen de la naturaleza del conflicto, ya que pueden existir controversias en que las determinaciones de una comunidad regida por usos y costumbres o por su sistema normativo interno, vulneren los derechos humanos de quienes integran la comunidad, caso en el cual, a pesar del derecho de dichas comunidades a la libre determinación y autogobierno, las autoridades del Estado podrán intervenir -en algún grado- a fin de tutelar los derechos humanos de las personas de su comunidad.

Lo anterior tiene sustento en el criterio de la Sala Superior de rubro **SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. LAS NORMAS QUE RESTRINJAN LOS DERECHOS FUNDAMENTALES VULNERAN EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD**¹⁹; así como en la tesis de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro **DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. SU LÍMITE CONSTITUCIONAL**²⁰.

¹⁹ Tesis VII/2014 de la Sala Superior. Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 7, número 14, 2014, páginas 59 y 60.

²⁰ Tesis aislada de la Primera Sala de la Suprema Corte de clave 1a. XVI/2010. Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, febrero de 2010, página 114.

Importa destacar que el hecho de que el IMPEPAC no emitiera reglas respecto de su observancia al convenio, no genera un estado de incertidumbre en torno al registro de las candidaturas del Ayuntamiento, porque, precisamente, las **bases** para las postulaciones **están establecidas en el mismo Convenio de Alternancia**, que fue acordada por las propias comunidades involucradas en ejercicio de su derecho a la libre determinación y autogobierno.

Así, el alcance de la obligatoriedad del Convenio de Alternancia y las reglas acerca de cómo cumplirlo fue acordado por las mismas comunidades, con el fin de resolver sus conflictos.

En ese sentido, debe considerarse que, incluso, al contrario, **los parámetros de actuación del propio Instituto Local, respecto de la comunidad Zacualpan de Amilpas** están establecidas en el Convenio de Alternancia, el que deberá observar al momento de emitir su determinación en torno al registro de candidaturas al Ayuntamiento.

Esto maximiza la libre **determinación y autogobierno** de las comunidades involucradas, pues lo que se busca es salvaguardar y proteger su sistema normativo interno, de modo que se rijan de forma autónoma conforme a sus usos y costumbres²¹. De ahí que será el Instituto Local quien debe ceñir su actuación en observancia a lo establecido en el Convenio de Alternancia.

²¹ Jurisprudencia 37/2016 de la Sala Superior, de rubro **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 (dos mil dieciséis), páginas 13 y 14.



Como se señaló, quien estime que las disposiciones del convenio no fueron observadas en la resolución que emita el IMPEPAC en que se pronuncie respecto a los registros de las candidaturas del Ayuntamiento, podrá impugnar tal determinación.

Finalmente, en cuanto a los señalamientos del actor respecto a que el IMPEPAC incurre nuevamente en las omisiones que le atribuye, las que, incluso, habían sido materia del juicio SCM-JDC-88/2020 debe estimarse que son **infundados**, porque como se explicó, el Instituto Local no ha incurrido en alguna omisión y el juicio referido no tiene relación con la controversia que se resuelve en este momento, ya que en aquel juicio la materia de impugnación fue derivada de unos acuerdos emitidos por el IMPEPAC en los que estableció acciones afirmativas a favor de personas indígenas -mismos que fueron revocados por esta Sala-, sin embargo, no rigen el caso concreto.

Por lo expuesto y fundado esta Sala Regional,

RESUELVE

ÚNICO. Declarar inexistente la omisión atribuida al Instituto Local.

Notificar por correo electrónico al IMPEPEAC; y por **estrados** al actor y a las demás personas.

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

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, la magistrada y los magistrados, con el voto razonado de la magistrada María Guadalupe Silva Rojas, ante la secretaria general de acuerdos quien autoriza y da fe.

VOTO RAZONADO²² QUE FORMULA LA MAGISTRADA MARÍA GUADALUPE SILVA ROJAS²³ EN LA SENTENCIA DEL JUICIO SCM-JDC-194/2021²⁴

Mediante acuerdo de 22 (veintidós) de marzo, ante la ausencia de firma autógrafa en la demanda del actor, el pleno de esta Sala Regional le requirió que si era su voluntad impugnar las omisiones atribuidas al IMPEPAC en este juicio, lo ratificara.

En ese acuerdo, emití voto concurrente porque estaba de acuerdo con que debíamos requerir al actor -a fin de salvaguardar su derecho de acceso a la justicia y atendiendo el contexto de emergencia sanitaria-, sin embargo, no estuve de acuerdo con la opción de permitir al actor que dicha ratificación la hiciera a través de videoconferencia porque ello implicaría que no contáramos en el expediente, con su firma autógrafa.

A pesar de ello, el acuerdo plenario en que fue requerido el actor es un pronunciamiento de esta Sala Regional que me

²² Con fundamento en el artículo 48 del Reglamento Interno de este tribunal.

²³ Con la colaboración de Paola Lizbeth Valencia Zuazo.

²⁴ En este voto usaré los términos del glosario de la sentencia de la que forma parte.



vincula²⁵ y, por tanto, que debo atenderlo en sus términos.

El 30 (treinta) de marzo, el actor ratificó su voluntad de impugnar mediante videoconferencia y al estar vinculada por la mayoría, debo tener por cumplido el requisito establecido en el artículo 9.1.g) de la Ley de Medios, a pesar de la ausencia de firma autógrafa del actor en el expediente, lo que, a mi consideración, debería tener como efecto la improcedencia de este juicio.

Derivado de tal vinculación, al ser la magistrada instructora de este juicio, sometí a propuesta del Pleno la sentencia que fue aprobada por unanimidad, en sus términos.

**MAGISTRADA
MARÍA GUADALUPE SILVA ROJAS**

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

²⁵ En términos de los artículos 193 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 48 del Reglamento Interno de este tribunal.