

## JUSTICIABILIDAD ELECTORAL: SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS, COMUNIDAD DE TLACOTEPEC Y MUNICIPIO DE ZACUALPAN DE AMILPAS MORELOS

Mayte CASALEZ CAMPOS\*  
Tania Lizette FUENTES COROY\*\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La armonización entre el sistema jurídico nacional y el derecho indígena en el contexto electoral: autonomía indígena*. III. *La autonomía indígena originaria en México*. IV. *La composición pluricultural en Morelos: municipios y localidades indígenas*. V. *Convenio de alternancia entre Tlacotepec y Zacualpan de Amilpas*. VI. *Estudio del caso*. VII. *Determinación jurisdiccional que busca ponderar la menor afectación de derechos colectivos adquiridos por la comunidad indígena de Tlacotepec, Morelos*. VIII. *Consecuencias de la determinación jurisdiccional*. IX. *Conclusiones*. X. *Fuentes de información*.

### I. INTRODUCCIÓN

La justiciabilidad o exigibilidad legal consiste en la capacidad que posee un sujeto o una colectividad para reclamar ante un juez o un tribunal el cumplimiento de las obligaciones que constituyen un derecho, es decir, consta de un proceso legal, político o social que pretende que el Estado cumpla con sus obligaciones en materia de derechos humanos por medio de garantías o pro-

---

\* Maestra en derecho egresada de la Universidad Nacional Autónoma de México, cuenta también con una Especialidad en Administración y Procuración de Justicia en la misma institución académica. Actualmente se desempeña como consejera estatal electoral del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana en el Estado de Morelos.

\*\* Maestra en derecho con mención honorífica por la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM), con reconocimiento del Programa Educativo de Estudios de Calidad PNPC-Conacyt; actualmente está en el proceso de titulación al grado de doctora en Derecho y Globalización por la UAEM con reconocimiento del Programa Educativo de Estudios de Calidad PNPC-Conahcyt.

cedimientos. Implica que ciertos derechos puedan ser exigidos judicialmente, en el caso de la jurisdicción indígena, las autoridades encargadas de administrar justicia son designadas por los propios pueblos siguiendo y respetando los procedimientos vigentes en cada uno de estos.

Dado que hablar de derechos implica reconocer los principios garantías de la dignidad, la igualdad, la no discriminación y la libertad humana, principios que el Estado ha de observar basado en consideraciones de valor, el reconocimiento a su inherencia e inalienabilidad es un deber moral e intrínseco que el poder público o la autoridad del Estado han de cumplir en un contexto que no sólo les dé cabida, sino que, en un plano de la razón jurídica, les dote de mecanismos necesarios para su aplicación, su adecuación a la sociedad y su adaptación al ritmo del progreso social y la evolución propia del pensamiento humano.

Hoy día, una de las demandas centrales de los pueblos indígenas es el reconocimiento de su derecho a la autonomía, de ello que la justiciabilidad sea fundamental en México para el funcionamiento del modelo de Estado de derecho pluricultural y multiétnico que se perfila en nuestra carta magna en el propio artículo 2o., que constituye la base sobre la cual se ha erigido el andamiaje normativo e institucional de los derechos indígenas, además de prever el derecho fundamental a la libre determinación indígena compuesta por el reconocimiento de los sistemas normativos indígenas, sus instituciones y autoridades propias.

Al correspondiente ejercicio de la jurisdicción por parte de las autoridades indígenas, y el derecho fundamental a la autoadscripción, entendida como “la declaración de voluntad de personas (individual) o comunidades (colectiva) que, teniendo un vínculo cultural, histórico, político, lingüístico o de otro tipo, deciden identificarse como miembros de un pueblo indígena y que se identifican como tal”.<sup>1</sup>

En la práctica, el hito de la justiciabilidad electoral en los sistemas normativos indígenas o el reconocimiento a su derecho de autogobierno, autonomía o libre determinación se sustenta en la capacidad de los tribunales u otras autoridades legales o administrativas para revisar y/o resolver disputas, o para aplicar normas relacionadas con los procesos electorales dentro de las comunidades indígenas conforme a sus propias normas y procedimientos.

Y pese a que estos sistemas normativos a menudo operan bajo reglas y prácticas distintas a las del sistema legal estatal predominante, el límite de

---

<sup>1</sup> Véase Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, expediente SUP-JDC/9167/2011, foja 35, disponible en: [http://intranet.te.gob.mx/Informacion\\_jurisprudencial/sentencias\\_word/sword/Superior/JDC/2011/SUP-JDC-9167-2011.doc](http://intranet.te.gob.mx/Informacion_jurisprudencial/sentencias_word/sword/Superior/JDC/2011/SUP-JDC-9167-2011.doc).

dicha aplicación se cimenta en el respeto a los derechos fundamentales ya reconocidos en el propio texto constitucional.

A razón de lo cual, el presente instrumento se configura como un referente de actuación que desde el ejercicio y las buenas prácticas de los organismos electorales locales pretende evidenciar las experiencias, los avances y los desafíos que aún enfrenta la justiciabilidad de los derechos individuales y colectivos de los pueblos y las comunidades indígenas en el estado de Morelos.

Partiendo de una narrativa sucinta sobre la armonización del sistema jurídico nacional y el reconocimiento del derecho indígena en el ámbito electoral; la autonomía indígena originaria en México; la composición pluricultural en el estado de Morelos que data de la identificación y el reconocimiento de sus municipios y localidades indígenas, hasta llegar a la exposición del caso que da origen al presente capítulo. El objetivo es ilustrar cómo un mecanismo propiamente administrativo, *per se*, ha dirimido de manera satisfactoria las controversias o conflictos que pudiesen originarse en materia político-electoral, nos referimos al convenio de alternancia pactado entre la entidad de Tlacotepec y el municipio indígena de Zacualpan de Amilpas, Morelos, cuyo origen data de más de dos décadas y que aún se mantiene vigente.

Esta reflexión, sin duda, se halla comprometida a contribuir a contrarrestar la gravedad de los problemas que enfrentan estos grupos etarios respecto a los actuales sistemas de justicia, para lo cual resulta necesario conocer los mecanismos locales de tutela en esta materia, así como abonar al diálogo judicial y a la discusión de las buenas prácticas, siempre en aras de sembrar la semilla de la justicia electoral efectiva para los pueblos originarios.

El problema del indígena es esencialmente un problema de colonialismo interno. Las comunidades indígenas son nuestras colonias internas. La comunidad indígena es una colonia en el interior de los límites nacionales. La comunidad indígena tiene las características de una sociedad colonizada.<sup>2</sup>

## II. LA ARMONIZACIÓN ENTRE EL SISTEMA JURÍDICO NACIONAL Y EL DERECHO INDÍGENA EN EL CONTEXTO ELECTORAL: AUTONOMÍA INDÍGENA

Alain Touraine ha sostenido que no hay democracia sin conciencia de pertenencia a una colectividad política, una nación en la mayoría de los casos, también una comuna, una región y hasta un conjunto federal.<sup>3</sup> Porque es justamente en un contexto democrático, basado en la libertad del sujeto y en un

<sup>2</sup> González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, México, Era, 1965, p. 104.

<sup>3</sup> Touraine, Alain, *¿Qué es la democracia?*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 99.

mínimo de igualdad formal y sustancial, en donde más se pueden potenciar los sentidos de pertenencia de los ciudadanos.<sup>4</sup>

En México dicha conciencia o pertenencia de identidad se armoniza a partir de la reconocida reforma constitucional en materia indígena publicada en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 14 de agosto de 2001, siendo uno de los ejes transversales la modificación al precepto segundo, en el que se insertan dos apartados, a saber: el apartado A, en el que se confiere autonomía y libre determinación a los pueblos y comunidades indígenas; mientras que en el apartado B se instituye la obligación del Estado federal, las entidades federativas y los municipios para promover la igualdad de oportunidades y la abolición de las prácticas discriminatorias.

Asimismo, en dicho apartado B se reconoce la obligación, a cargo de los tres poderes del Estado, de impulsar el desarrollo regional, incrementar los niveles de escolaridad, asegurar el acceso a la salud, el mejoramiento de la vivienda, la incorporación de la mujer al desarrollo social, la extensión de la red de comunicación y telecomunicaciones, el apoyo a actividades productivas y de desarrollo sustentable, el establecimiento de políticas de protección a migrantes indígenas y la consulta a estos pueblos en la elaboración de planes nacionales y estatales de desarrollo.

Aunque cabe recordar que el tratamiento de algunos de estos tópicos ya figuraba de manera más ambigua en la reforma al artículo 4o. constitucional publicada el 28 de enero de 1992. En ese mismo año, los movimientos indígenas transformaron sustancialmente sus demandas y sus formas de manifestación política.

La reforma, en este aspecto, significó trasladar la regulación de la autonomía indígena a los congresos y Constituciones locales, las que, si bien es cierto que establecen la existencia de estos derechos, remiten a una ley reglamentaria, que generalmente es inexistente.<sup>5</sup>

Aunado a que en los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, firmados en 1996 entre el gobierno mexicano y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), en su pugna por la paz y la equidad social de los pueblos indígenas, se pactó que la figura de municipios con población indígena sería la base territorial para el desarrollo de la libre determinación indígena; con esto se modificaba sustancialmente el marco jurídico para reconocerlos como sujetos de derecho, capaces de ejercer su autonomía y lo que de ella derivara.

---

<sup>4</sup> Berezin, Mabel, "Introduction. Democracy and Others in the Global Polity", *International Sociology*, vol. 14, núm. 3, septiembre de 1999, p. 227.

<sup>5</sup> Olvera Jiménez, Isidro, "Constituciones estatales y derechos indígenas", en González Galván, Jorge Alberto (coord.), *Constitución y derechos indígenas*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 165.

En opinión de Saúl Velasco Cruz, este nivel autonómico agruparía a diferentes comunidades con base en sus afinidades históricas, económicas, ecológicas, de parentesco, religiosas, etnopolíticas o mediante una lengua en común.<sup>6</sup>

En el marco de dichas consideraciones, se reafirma que la nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que aún conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o alguna parte de ellas, por tanto, la conciencia de su identidad indígena constituye un principio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

Más aún cuando nuestra ley fundamental reconoce la preexistencia étnica y cultural de los pueblos y las comunidades indígenas, y, como efecto, garantiza el respeto a su identidad; el reconocimiento a la personalidad jurídica de sus comunidades; la posesión y la propiedad comunitarias sobre las tierras que históricamente han venido habitado; el uso y el aprovechamiento sostenible de sus recursos naturales; sus valores; lenguas; costumbres e instituciones; aunque aún carentes de un mecanismo procesal de tutela judicial o de una efectividad procesal real sobre estos derechos.

En suma, el plano constitucional ha conferido a sus pueblos indígenas autonomía para aplicar su propio sistema jurídico, habitualmente integrado por usos y costumbres, siendo el límite de dicha aplicación el respeto a los derechos fundamentales reconocidos en el propio texto constitucional, aunque provistos únicamente como un cúmulo de buenas intenciones, empero, no justiciables ni efectivas, como se ha dicho.

Para concretar lo anterior, Marco Aparicio señala que una de las principales reivindicaciones históricas de los pueblos indígenas ha sido la de contar con un reconocimiento de su propio ordenamiento jurídico, es decir, con un “derecho al propio derecho”.<sup>7</sup>

A pesar de eso, nos encontramos frente a una divergencia entre el reconocimiento de los derechos de perspectiva individual, comunitaria, colectiva, e incluso ambiental, es decir, una identificación plena del sujeto protegido.

Aunque nuestro enfoque únicamente se limita al análisis sobre la posibilidad de transitar de un régimen provisto como dictatorial o no pluralista, que

---

<sup>6</sup> Velasco Cruz, Saúl, “La autonomía indígena en México. Una revisión del debate de las propuestas para su aplicación práctica”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 46, núm. 188-189, 2003, pp. 71-99.

<sup>7</sup> Aparicio, Marco, *Los pueblos indígenas y el Estado. El reconocimiento constitucional de los derechos indígenas en América Latina*, Barcelona, Cedecs, 2002, p. XII.

data de la tradición y la historicidad, hacia el establecimiento y el reconocimiento de verdaderos sistemas democráticos que faciliten contar con elecciones confiables y transparentes, proclives a armonizar una estructura de valoración pluricultural mediante la vía electoral que garantice en todo momento sus sistemas normativos internos, sus creencias, su sentido de pertenencia e identidad, su igualdad, su representatividad, su equidad y su esencia.

Paolo Comanducci ha expuesto al respecto que una de las impugnaciones hecha con mayor recurrencia a las teorías estándar sobre el multiculturalismo es la que se refiere a las dificultades de determinación de los sujetos y de los objetos de tal teoría: ¿qué es una cultura?, ¿qué son los derechos colectivos?, ¿cómo distinguir, dentro de las sociedades pluralistas del presente, los grupos relevantes para la asignación de estatus jurídicos diferenciados?<sup>8</sup>

Siendo este punto de vista el que forzosamente debemos enfatizar, el espíritu de pertenencia que juega en favor de la democracia y potencia su responsabilidad común en los asuntos públicos, y por ende políticos, en los que debe prevalecer el principio de igualdad sustancial de los derechos de los sistemas de vidas multiculturales.

El interés y la participación ciudadana de dichas comunidades o núcleos sociales históricamente disgregados o de alta vulnerabilidad respecto del goce de sus derechos humanos, sin embargo, cabe definir que, no es la cantidad numérica lo que hace que un grupo vulnerable sea una minoría, sino sus condiciones cualitativas de vida con respecto al ejercicio de los derechos humanos.

Y es aquí en donde se manifiestan los verdaderos problemas de armonización o las dificultades prácticas a las que se enfrenta la delimitación de los alcances de este sistema jurídico o estatus jurídicos diferenciados, lo que significa una cuestión sustancial, la de cómo debe aplicarse el respeto a estos derechos fundamentales, desde un sentido amplio o pleno, cobijado por los usos y costumbres, o por un matiz que ceda a la integración de un subsistema jurídico indígena de mayor precisión en su ámbito de aplicación.

En cualquier caso, de la autonomía jurisdiccional reconocida en la propia Constitución se advierten al menos tres connotaciones importantes a considerar: el reconocimiento de la autonomía indígena para aplicar su propio sistema normativo en la regulación y solución de sus conflictos internos; la

---

<sup>8</sup> Comanducci, Paolo, "Derechos humanos y minorías: un acercamiento analítico neoilustrado", en Carbonell, Miguel *et al.* (comps.), *Derechos sociales y derechos de las minorías*, 3a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, 2004; Torbisco, Neus, "El debate sobre los derechos colectivos de las minorías culturales. Una reflexión sobre la adecuación de las premisas teóricas", Carbonell, Miguel *et al.* (comps.), *Derechos sociales y derechos de las minorías*, 3a. ed., México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, 2004, p. 1023.

limitación que dicha aplicación puede representar frente al respeto de otros derechos fundamentales establecidos en la propia Constitución; y la previsión que el legislador deberá salvaguardar al emitir instrumentos de validación o compatibilidad respecto a las determinaciones que emitan las autoridades indígenas con las pronunciadas por autoridades judiciales no indígenas.

A más que el mandato constitucional que se analiza reconoce que en ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

### III. LA AUTONOMÍA INDÍGENA ORIGINARIA EN MÉXICO

Ciñéndonos al estudio del artículo 2o. constitucional, apartado A, de este se aduce un aspecto a destacar: el reconocimiento a la libre determinación de los pueblos y las comunidades indígenas y, por ende, a su autonomía para determinar sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural, a fin de aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, pero ajustados a los principios generales de la Constitución; además de elegir, conforme a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno.

Sobre el particular, Jorge Alberto González Galván expresa que la libre determinación de los pueblos indígenas es la facultad de decidir libremente su desarrollo social, económico, político, cultural y espiritual. Este derecho se reconoce para ser ejercido en el interior del poder político nacional, es decir, respetando su legislación y sus autoridades.<sup>9</sup>

Así, de las razones esgrimidas, tenemos que los pueblos indígenas tienen derecho a decidir respecto a su organización social, económica, política y cultural para aplicar sus propios sistemas normativos, siempre que estos se ajusten al marco normativo y al alcance de los derechos humanos preexistentes; a elegir a sus autoridades y representantes, y a conservar su cultura, lenguas e identidad salvaguardando su propia esencia. No obstante, es importante aclarar que esta atribución queda condicionada a la incorporación de dicha autonomía en las Constituciones o legislaciones locales.

Esto supone que, en la pretensión de erradicar las discriminaciones históricas por motivos culturales, e incluso al intentar reivindicar las distin-

---

<sup>9</sup> González Galván, Jorge Alberto, "Debate nacional sobre derechos indígenas. Lo que San Andrés propone ¿San Lázaro descompone?" en González Galván, Jorge Alberto (coord.), *Constitución y derechos indígenas*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 272.

ciones padecidas durante décadas, podríamos aducir que estos núcleos o individuos adquieren un tratamiento bivalente de derechos al crear estatus jurídicos y sociales diferenciados para tratar de manera positiva su pertenencia cultural hasta hace poco discriminada. Sin embargo, lo que se intenta es generar una igualdad sustancial mediante la extensión de sus derechos.

Es decir, nos encontramos frente a lo que Will Kymlicka ha acentuado como “los derechos de autogobierno”, que son aquellos que se les reconocen a uno o más grupos minoritarios dentro de un Estado para diseñar y ejercer de forma autónoma atribuciones de carácter político y/o jurisdiccional.<sup>10</sup>

En tal sentido, cabe decir que en la mayoría de los países de América Latina, los indígenas se reconocen como una comunidad bivalente al padecer discriminaciones originadas tanto por la inexistencia de los reconocimientos aducidos, tales como los de carácter socioeconómico, como por la marginación social, argumento que quizás aclara, justifica o consiente la separación o los fines distintos de sus reclamaciones; teniendo como meta su autonomía política o administrativa a fin de combatir dichos factores, pues recordemos que la nación mexicana es única e indivisible.

Por tanto, la autonomía indígena puede consolidarse a partir de las prácticas políticas, jurídicas, económicas y culturales de estos núcleos sociales, pudiendo ser la base para la creación de un régimen de autogobierno, con un sistema de cargos, aunado al trabajo comunitario, la lengua, la historia o la pertenencia al territorio.

Consintiendo a estos grupos, revitalizar su cultura y dinamizar sus prácticas, lo que los distingue del resto de la población, además de superar la situación de subordinación en la que se encuentran con respecto a las instituciones gubernamentales y al resto de la sociedad, entonces, la autonomía y el autogobierno requieren ser garantizados en su ejercicio.

Por esta razón, se considera que los principios que rigen sobre los derechos de autonomía y autogobierno de los pueblos indígenas datan de cuatro connotaciones fundamentales, a saber:

- 1) Se precisa que el derecho a la libre determinación es un derecho fundamental de carácter inalienable, mientras que el autogobierno es una expresión de la libre determinación y la autonomía indígena.
- 2) Es deber del Estado respetar, proteger y realizar este derecho, lo que implica que forzosamente debe adoptar medidas que faciliten su disfrute, bien sea individual o colectivo.

---

<sup>10</sup> Kymlicka, Will, *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*, Barcelona, Paidós, 1996, pp. 47-52.

- 3) La autonomía y el autogobierno de los pueblos indígenas requiere el reconocimiento de los estados mediante la debida incorporación de estos derechos en la legislación nacional.
- 4) Las políticas de reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas, de libre determinación, autonomía y autogobierno, deben emanar de su propia interpretación e iniciativas para ejercerlos, ante lo cual resulta necesaria la participación activa de personas y comunidades indígenas a la hora de diseñar, elaborar y aprobar las medidas jurídicas, normativas y administrativas necesarias para hacerlos efectivos, resultando indispensable un análisis intercultural.

Además, debemos advertir que los artículos 4o. y 34 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas<sup>11</sup> establecen que los pueblos indígenas tienen derecho a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas.

Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas.

Actualmente muchas comunidades indígenas han implementado sus propios proyectos autonómicos, tal es el caso de las localidades de los Altos y las Cañadas, en el estado de Chiapas, cuyos habitantes participan activamente en proyectos políticos del EZLN al ser parte de las Juntas de Buen Gobierno y los Caracoles.

Otros casos significativos son los de la región de la Costa y la Montaña de Guerrero, donde se han implementado la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias y la Policía Comunitaria (CRAC-PC), o el del municipio autónomo de Cherán, Michoacán. Además de estos, existen otros pueblos y comunidades indígenas que, sin declararlo, aún luchan por su autonomía y por la defensa de su derecho a ejercer gobiernos propios, salvaguardando la integridad de sus territorios y sus recursos naturales, diseñando su desarrollo y construyendo sistemas educativos adecuados para su comunidad.

Por último, resulta imperante dejar constancia del avance que en la materia ha forjado el municipio indígena de Xoxocotla, Morelos, con la publicación en el *Periódico Oficial "Tierra y Libertad"*, número 6278, novena sec-

---

<sup>11</sup> Organización de las Naciones Unidas, Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, 2007, disponible en: [https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_es.pdf](https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf).

ción, del 7 de febrero de 2024, del reconocimiento del Sistema Normativo Comunitario para la elección de autoridades municipales de dicha localidad al dar constancia de que la Asamblea General Indígena del Municipio de Xoxocotla ha sido históricamente la máxima autoridad en la toma de decisiones y acciones que afectan a la comunidad indígena, y que su reconocimiento como tal debe ser garantizado y protegido por la ley. Además, era indispensable establecer en dicho ordenamiento los requisitos que deben cumplirse para que una asamblea general indígena tenga validez, a fin de evitar la toma de decisiones arbitrarias o que vulneren los derechos de la comunidad indígena.

#### IV. LA COMPOSICIÓN PLURICULTURAL EN MORELOS: MUNICIPIOS Y LOCALIDADES INDÍGENAS

El Estado Libre y Soberano de Morelos fue creado por decreto del presidente Benito Juárez García el 17 de abril de 1869, y recibió el nombre del caudillo de la guerra de Independencia de México, José María Morelos y Pavón. Originalmente, nuestra entidad estaba conformada por 33 municipios; sin embargo, en 2017, mediante decreto legislativo pronunciado por la LIII Legislatura del Congreso del Estado de Morelos, su composición se modificó, pasando de 33 a 36 municipios. Los más recientes son los municipios indígenas de Xoxocotla, Coatetelco y Hueyapan.

En cambio, la comunidad indígena de Tetelcingo, municipio de Cuautla, es la única localidad pendiente de concretar su proceso de municipalización, derivado de la controversia 30/2018 ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Actualmente, se encuentra en proceso de consulta previa, libre e informada a los pueblos y comunidades originarias del estado de Morelos para su cambio de régimen, y así sumarse a los municipios ya existentes denominados indígenas, de conformidad a lo mandado por la SCJN en la controversia referida.

Habría que decir también que, según datos emitidos por el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI), los pueblos indígenas de Morelos se encuentran dispersos en cerca de 16 municipios y son alrededor de 35 las comunidades nahuas que se concentran sobre todo en Hueyapan, hoy municipio indígena, y anteriormente una comunidad perteneciente al municipio de Tetela del Volcán; además de Tetelcingo que, como se ha dicho, hoy se halla en vías de consulta para ser un municipio indígena; en Santa Catarina, correspondiente al municipio de Tepoztlán; en Cuentepec, del

municipio de Temixco; y en Xoxocotla, en la actualidad municipio indígena y anteriormente perteneciente al municipio de Puente de Ixtla.

En el contexto local, la Constitución del estado, en su artículo 2-Bis, reconoce la presencia de sus pueblos y comunidades indígenas, y admite que fueron la base para su conformación política, convivencia y organización, sujetándose al marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional y estatal.

En dicho precepto se establecen algunos de sus derechos y obligaciones, dentro de un marco legal, entre los que se encuentran la posibilidad de que se coordinen o asocien en los términos y para los efectos que prevenga la ley; se les garantice el efectivo acceso a la justicia, tanto municipal como estatal, debiendo proveerse lo necesario en materia de prevención, procuración, administración de justicia y ejecución de sanciones, así como medidas de seguridad de sus integrantes, tomando en consideración sus usos, costumbres y especificidades culturales.

En particular, la fracción IX, del referido precepto dispone 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 y la Constitución local, así como a las leyes que de ellas emanen, respetando los derechos humanos y territorial.

#### V. CONVENIO DE ALTERNANCIA ENTRE TLACOTEPEC Y ZACUALPAN DE AMILPAS

La justicia electoral no solamente es impartida por los órganos jurisdiccionales y administrativos, sino que, para este caso de análisis, se evoca un acuerdo de voluntades pactado entre comisiones de ciudadanos que tienen representatividad en sus comunidades, el cual permite prever y solucionar conflictos sobre cuestiones de elección de cargos de votación popular.

Se admite que una comunidad indígena convenga con un ayuntamiento, que se rige bajo los principios de elección constitucional, un sistema alternativo para la integración de éste, lo cual fomenta la convergencia de los usos y costumbres como salvaguarda de los derechos fundamentales colectivos previstos en la propia Constitución federal. En esa línea de pensamiento se presenta, como mecanismo de solución de controversias en materia político electoral, el caso suscitado entre Tlacotepec y Zacualpan de Amilpas en 2021.

Ambas comunidades signaron un convenio de alternancia en 2000, es decir, desde hace 25 años se cimentaron las bases para que los partidos políticos postularan y/o registraran candidatos a la presidencia municipal, las sindicaturas y las regidurías, a fin de favorecer a las minorías de dichas comunidades que, aunque no pertenecían a la cabecera del municipio, sus habitantes podían participar en igualdad de circunstancias en cada uno de los distintos procesos electorales constitucionales que se han celebrado desde la firma de dicho convenio.

Al respecto, conviene señalar que Tlacotepec —única comunidad indígena de Zacualpan de Amilpas—, con una población de alrededor de 9 965 habitantes, de los cuales 5 428 se autoadscriben como indígenas,<sup>12</sup> se rige bajo elecciones constitucionales y no por sistemas normativos indígenas propios; sin embargo, desde mayo de 2000, para dejar atrás ciertos conflictos sociales y de gobernabilidad que se habían generado en la integración del ayuntamiento de Zacualpan de Amilpas, esta comunidad indígena decidió firmar el convenio de alternancia, el cual continúa surtiendo efectos jurídicos, políticos y sociales, y ha permitido que en dicho municipio se respeten las voluntades de las comunidades. Esto podría ser un precedente relevante, una directriz, para distintas comunidades o localidades indígenas en algunos municipios, no solamente del estado de Morelos, sino de distintas entidades de la República mexicana.

Así, en el Catálogo de Pueblos y Comunidades Indígenas emitido por el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana (Impepac), publicado en septiembre de 2024, mediante acuerdo IMPEPAC/CEE/134/2021,<sup>13</sup> se determinó que Tlacotepec era la única comunidad indígena de Zacualpan de Amilpas, que data del Decreto número ciento sesenta y uno, de 2016, por el que se actualizó el Catálogo de Pueblos y Comunidades Indígenas para el Estado Libre y Soberano de Morelos, de conformidad con el artículo 22 de la Ley de Fomento y Desarrollo de los Derechos y Cultura de las Comunidades y Pueblos Indígenas del Estado de Morelos.

Toda vez que se emite el dictamen positivo para reconocer que Tlacotepec es una comunidad indígena que forma parte del municipio de Zacual-

---

<sup>12</sup> Véase Instituto Nacional de Geografía y Estadística, “Información Demográfica y Social”, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#microdatos>.

<sup>13</sup> Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, Acuerdo IMPEPAC/CEE/134/2021, disponible en: <https://impepac.mx/wp-content/uploads/CTAI/Sent/ACUERDO-134-E-U-06-03-2021%20catalogo%20comunidades%20indigenas.pdf> (fecha de consulta: 9 de septiembre de 2024).

pan de Amilpas, en los cuales a través de los siguientes documentos comprobatorios acreditó ser una comunidad indígena:

1. Acta de auto reconocimiento de fecha diecinueve de febrero y acta de acuerdos de fecha diecinueve de mayo del dos mil catorce.
2. Composición lingüística y demográfica.
3. Geografía territorial.
4. Estructura y mecánica de la autoridad comunitaria.
5. Acta de cabildo del ayuntamiento veintisiete de febrero del dos mil catorce.<sup>14</sup>

## VI. ESTUDIO DEL CASO

En la elección de 2018, el Impepac entregó constancias de mayoría a tres regidurías; el segundo regidor, al no ser del municipio de Zacualpan de Amilpas, sino de Tlacotepec, y en el ánimo de dar cumplimiento al convenio de alternancia referido, presentó su licencia definitiva ante el cabildo, la cual fue aprobada, e incluso se le nombró como cronista municipal. No obstante, el regidor, que de manera anticipada presentó su licencia definitiva, solicitó ser reinstalado en el cargo, iniciándose así una interesante cadena impugnativa que incluso ha sido analizada en Foros de Sentencias Relevantes en materia indígena.

En principio, es dable considerar que los asuntos vinculados con comunidades indígenas o pueblos originarios involucran el deber de la o el juzgador de ponderar de manera objetiva y razonable la protección especial que corresponde a un determinado pueblo originario o comunidad indígena, atendiendo a sus condiciones específicas y, de ese modo, encontrar un balance con la diversa exigencia de preservar los principios de certeza, equilibrio procesal y seguridad jurídica, rectores de todo proceso jurisdiccional.

Se resalta que, conforme a la jurisprudencia 19/2018,<sup>15</sup> de rubro JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL, emitida por la Sala Superior del Poder Judicial de la federación, al juzgar con perspectiva intercultural, las autoridades jurisdiccionales tienen al menos los siguientes deberes:

<sup>14</sup> *Periódico Oficial “Tierra y Libertad”*, núm. 5378, 6a. época, 9 de marzo de 2016, Cuernavaca, Morelos, disponible en: <http://periodico.morelos.gob.mx/obtenerPDF/2016/5378.pdf>.

<sup>15</sup> Jurisprudencia 19/1018, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 11, núm. 22, 2018, pp. 18 y 19.

1. Obtener información de la comunidad a partir de las fuentes adecuadas que permitan conocer las instituciones y reglas vigentes del sistema normativo indígena;...

2. Identificar, con base en el reconocimiento del pluralismo jurídico, el derecho indígena aplicable, esto es, identificar las normas, principios, instituciones y características propias de los pueblos y comunidades que no necesariamente corresponden al derecho legislado formalmente por los órganos estatales;

3. Valorar el contexto socio-cultural de las comunidades indígenas con el objeto de definir los límites de la controversia desde una perspectiva que atienda tanto a los principios o valores constitucionales y convencionales como a los valores y principios de la comunidad;

4. Identificar si se trata de una cuestión intracomunitaria, extracomunitaria o intercomunitaria para resolver la controversia atendiendo al origen real del conflicto;

5. Propiciar que la controversia se resuelva, en la medida de lo posible, por las propias comunidades y privilegiando el consenso comunitario, y

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

En ese sentido, para cada caso concreto pueden resultar útiles las siguientes directrices:

### 1. *Contexto sociocultural de la comunidad indígena*

En el 2000, con la finalidad de resolver las diferencias políticas existentes en el municipio de Zacualpan de Amilpas, Morelos, se implementaron las Comisiones de Tlacotepec y Zacualpan de Amilpas, integradas por 25 ciudadanos cada una; después de la celebración de diversas reuniones y diálogos, se generaron las bases para la elección y el funcionamiento de los integrantes del ayuntamiento municipal a partir de ese año, ratificando los acuerdos, los cuales serían respetados y respaldados por ambas poblaciones en el futuro de la vida política del municipio, así como por instituciones y personas ajenas a éste, pactando los siguientes acuerdos:<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> *Periódico Oficial Tierra y Libertad*, núm. 4048, 6a. época, 3 de mayo de 2000, Cuernavaca, Morelos, disponible en: <http://periodico.morelos.gob.mx/obtenerPDF/2000/4048.pdf>.

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 periodo 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 candidatos 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.

De lo anterior, podemos advertir que desde el 2000 se generó un acuerdo de voluntades que permitió principalmente la gobernabilidad en Zacualpan de Amilpas, en la presidencia municipal, la sindicatura y las regidurías, tal como se aprecia en la tabla 1:<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Acuerdo IMPEPAC/CME-ZACUALPAN/002/2024, del Consejo Municipal Electoral de Zacualpan de Amilpas, Morelos, del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, mediante el cual resuelve lo relativo a la solicitud de registro presentada por el Partido Político Verde Ecologista de México, para postular candidatos a presidente municipal y síndico propietarios y suplentes, respectivamente, así como lista de regidores propietarios y suplentes, respectivamente, integrantes de la planilla del ayuntamiento de Zacualpan de Amilpas, Morelos; para contender en el proceso electoral ordinario local 2023-2024, pp. 51-54.

TABLA 1.  
DATOS HISTÓRICOS DE LA ALTERNANCIA DE GOBIERNOS

<i>Periodo electoral</i>	<i>Alternancia</i>
2000-2003	Tlacotepec
2003-2006	Zacualpan de Amilpas
2006-2009	Tlacotepec
2009-2012	Zacualpan de Amilpas
2012-2015	Tlacotepec
2015-2018	Zacualpan de Amilpas
2018-2021	Tlacotepec
2021-2024	Zacualpan de Amilpas

2. *Identificar el tipo de conflicto: intracomunitario, extracomunitario o intercomunitario.*

En ese sentido, vale la pena analizar la jurisprudencia 18/2018,<sup>18</sup> de rubro COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBER DE IDENTIFICAR EL TIPO DE LA CONTROVERSIA PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL, A FIN DE MAXIMIZAR O PONDERAR LOS DERECHOS QUE CORRESPONDAN, señalando que, a partir de la práctica jurisdiccional, se advierte la siguiente tipología de cuestiones y controversias:

1. Intracomunitarias, cuando 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 los individuos o los grupos que cuestionen la aplicación de las normas consuetudinarias;
2. Extracomunitarias, 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; 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, y

<sup>18</sup> Jurisprudencia 18/2018, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 11, núm. 22, 2018, pp. 16-18.

3. Intercomunitarias, cuando 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.

La identificación de la naturaleza de la situación o controversia permite, tratándose de conflictos intercomunitarios y extracomunitarios, analizar de mejor manera la interrelación entre derechos individuales, derechos colectivos y restricciones estatales, a fin de maximizar, según sea el caso, la garantía de los derechos de los integrantes de las comunidades, los derechos colectivos frente a los individuales o los derechos de la comunidad frente a intervenciones estatales.

En el caso de conflictos intercomunitarios, la solución no puede consistir en maximizar de manera exclusiva la tutela de los derechos de una comunidad, sino que necesariamente se requiere ponderar los derechos colectivos de todas las comunidades en tensión o conflicto, ya que al tratarse de relaciones de horizontalidad entre comunidades (sea una cabecera municipal, una agencia o cualquier otra), no es permisible maximizar la autonomía de una sin considerar la afectación que ello tiene respecto a la autonomía de otra, por lo que se debe procurar su optimización en la mayor medida.

En ese sentido, pese a que dicha Jurisprudencia fue emitida en 2018, podemos advertir que desde antes del 2000 existía un conflicto que podemos identificar como extracomunitario, puesto que se encontraban en pugna los derechos colectivos de una comunidad indígena, que es Tlacotepec, así como los derechos colectivos reconocidos constitucionalmente por el municipio de Zacualpan de Amilpas, siendo que se buscó no solamente privilegiar la adopción de protecciones externas, sino que se materializó con la firma de un convenio de alternancia. Dicha distribución, como se advierte en el citado convenio, tuvo como origen resolver los conflictos extracomunitarios entre los poblados referidos, para que pudieran ser representados en forma alternada en el ayuntamiento.

De esta forma, no puede considerarse que el señalado pacto pueda tener como alcance la vulneración de un derecho electoral reconocido, sino solamente delimita el lugar de procedencia de las y los regidores que en el futuro iban a participar en las elecciones para la integración del ayuntamiento, pues en su punto 13 fue enfático en precisar “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”; así como lo establecido en el diverso punto

16, en el que se indicó: “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”.

#### VII. DETERMINACIÓN JURISDICCIONAL QUE BUSCA PONDERAR LA MENOR AFECTACIÓN DE DERECHOS COLECTIVOS ADQUIRIDOS POR LA COMUNIDAD INDÍGENA DE TLACOTEPEC, MORELOS

Durante el proceso electoral local 2017-2018, en el que se eligió la presidencia municipal, la sindicatura y las regidurías de los 33 municipios de Morelos, entre ellos Zacualpan de Amilpas, fueron expedidas por el Impepac las constancias de mayoría a las regidurías; por su parte, en el ámbito de su competencia, el Consejo Municipal de Zacualpan expidió la constancia de mayoría al presidente municipal y a la síndica.

Es importante destacar que la asignación de regidurías en el estado de Morelos se encuentra regulada en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales; para llevar a cabo este proceso de asignación se emplea una fórmula, es decir, el resultado de la suma de los votos que alcanzaron el 3% de la votación total emitida se divide entre el número de regidurías que integran el cabildo del municipio del que se trate, dando como resultado un factor porcentual simple de distribución, para después dividir el número de votos obtenidos por partido entre dicho factor, determinándose en una primera asignación el número de regidores que corresponderían y posteriormente por resto mayor.

Sin embargo, en marzo de 2019 se presentó ante el Tribunal Electoral del Estado de Morelos (TEEM) un juicio de los derechos político-electorales del ciudadano de uno de los regidores a quien se había entregado su constancia de mayoría, con el cual se pretendía dejar sin efectos su licencia definitiva y nombramiento como cronista municipal, lo cual había sido aprobado por el ayuntamiento y, en consecuencia, se le reincorporaría en el ejercicio del cargo.

No debe pasar desapercibido que en dicho juicio se presentó un escrito de amigo de la corte (*amicus curiae*),<sup>19</sup> del ciudadano Pedro Camilo Barreto

---

<sup>19</sup> Es un instrumento jurídico que tiene la finalidad o intención de aumentar el conocimiento del juzgador mediante razonamientos o información científica y jurídica (nacional e internacional) pertinente para resolver la cuestión planteada. Finalmente, aunque su contenido no es vinculante para la autoridad jurisdiccional, lo relevante es escuchar una opinión sobre aspectos de interés dentro del procedimiento y de trascendencia en la vida política y jurídica del país; por tanto, se torna una herramienta de participación ciudadana en el mar-

Vidal,<sup>20</sup> en el cual manifestaba que la licencia definitiva presentada por el otrora regidor, que ahora pretendía reincorporarse, se había generado para dar cumplimiento a un convenio de alternancia que se había signado entre Tlacotepec y Zacualpan de Amilpas, toda vez que el ciudadano que había sido asignado como regidor no cumplía con el requisito señalado en el convenio de ser de Zacualpan de Amilpas y no de Tlacotepec.

Lo anterior, ante la autoridad jurisdiccional, representaba un interesante tema en el que incluso tenía que llevarse a cabo una colisión de principios para determinar la ponderación entre dos derechos fundamentales: a) el derecho político electoral de la asignación de regidurías, y b) el derecho colectivo de una comunidad indígena con la cabecera de un municipio, con la intención de generar la gobernabilidad.

En una primera instancia, ante el Tribunal Electoral Local del Estado de Morelos, en el expediente TEEM/JDC/28/2019-2,<sup>21</sup> se determinó ponderar el derecho político-electoral adquirido por el ciudadano que solicitaba su reincorporación al cabildo del ayuntamiento de Zacualpan de Amilpas, toda vez que se le había designado como regidor, mediante el acuerdo IM-PEPAC/CEE/288/2018; lo anterior con fundamento en la interpretación gramatical, sistemática y funcional de los artículos 35, fracción II, y 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el artículo 112 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos; y los artículos 17, 20, 171, 172 bis y 173 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos.

Sin embargo, en la resolución emitida en el expediente SCM-JDC-142/2019 y sus acumulados,<sup>22</sup> emitida por la Sala Regional de la IV Circunscripción, con sede en Ciudad de México, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la federación (TEPJF), se determinó revocar y en plenitud de jurisdicción resolvieron ponderar respecto al convenio de alternancia

---

co de un Estado democrático de derecho, de conformidad con las Jurisprudencias 08/2018 y 17/2024 emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

<sup>20</sup> En el convenio de alternancia, dicho ciudadano fungió como moderador de la comunidad de Zacualpan de Amilpas. Véase el *Periódico Oficial "Tierra y Libertad"*, núm. 4048, 6a. época, 3 de mayo de 2000, Cuernavaca, Morelos, disponible en: <http://periodico.morelos.gob.mx/obtenerPDF/2000/4048.pdf>, p. 12.

<sup>21</sup> Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, expediente TEEM/JDC/28/2019-2, disponible en <https://www.teem.gob.mx/resoluciones/2019/JDC-28-2019-2.pdf> (fecha de consulta: 9 de septiembre de 2024).

<sup>22</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Portal del Proceso Electoral Federal 2024, Sesiones públicas, disponible en: <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/df/SCM-JDC-0142-2019.pdf> (fecha de consulta: 9 de septiembre de 2024).

signado en el año 2000 entre la comunidad de Tlacotepec y Zacualpan de Amilpas.

Es importante reconocer que la figura del amigo de la corte, en la siguiente instancia, es decir, la Sala Regional de la IV Circunscripción referida, cobró mayor relevancia, ya que compareció ante esta instancia en defensa de la comunidad a la que pertenece. Principalmente, de este escrito de *amicus curiae* se destacaba lo siguiente:

- 1) Que el municipio de Zacualpan de Amilpas se rige por usos y costumbres.
- 2) Que el 3 de mayo de 2000 fue publicado en el *Periódico Oficial "Tierra y Libertad"*, número 4048, el Convenio de Alternancia del Ayuntamiento de Zacualpan de Amilpas y la comunidad indígena de Tlacotepec.
- 3) Que la licencia definitiva solicitada por el otrora regidor tenía como causa justificada cumplir con la alternancia.

Por lo reseñado, a consideración de la Sala Regional de la IV Circunscripción del TEPJF, 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 federal en su artículo 115, así como en los diversos 110 y 112 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, deben de distribuirse en relación con 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.

Lo anterior permite sostener que la separación definitiva solicitada por el regidor electo se apoyó en causas graves y justificadas, como lo son respetar los usos y costumbres del municipio y mantener la paz social de éste. En tal sentido, cobra relevancia el convenio de alternancia, pues en éste se da cuenta de que el municipio de Zacualpan de Amilpas, Morelos, ha tenido de manera histórica una problemática social, que lo llevó a celebrar dicho pacto, a fin de resolver el conflicto intracomunitario mediante el establecimiento de una regla de alternancia.

De tal forma, el convenio de alternancia no puede tener como alcance que una vez electa una persona, sea removida de su cargo, pues ello iría en

contra de lo previsto en la última parte de la fracción III, apartado A, del artículo 2o. de la Constitución, que a la letra dice: “En ningún caso, sus sistemas normativos limitarán los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales”. Lo cierto es que debe prevalecer la intención que mostró el regidor electo de separarse del cargo de manera definitiva, que en su perspectiva obedeció a la finalidad de mantener la paz del municipio.

De esta manera, se advierte que el objeto del convenio de alternancia tenía como fin resolver un conflicto intracomunitario en pleno ejercicio de su autonomía, aunado a que mediante ese pacto se plasmaba su participación en la vida política del ayuntamiento, aun cuando fuera acotado a la designación de las candidaturas provenientes de cada uno de los poblados, respetando su autonomía, identidad cultural, prácticas políticas y culturales.

#### VIII. CONSECUENCIAS DE LA DETERMINACIÓN JURISDICCIONAL

Si bien, derivado del respeto a un convenio de voluntades, dentro del marco convencional, constitucional y del sistema normativo interno, se tenía definido que el regidor presentó su renuncia con el ánimo de continuar la gobernabilidad, lo cierto es que respecto de la correcta integración del cabildo de Zacualpan de Amilpas no quedaba del todo resuelto.

Tuvo que darse vista al congreso local del estado de Morelos, en términos de lo dispuesto por el artículo 70 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos; los artículos 172 y 172 bis de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, y al ciudadano Cuauhtémoc Blanco Bravo, gobernador constitucional del estado de Morelos, para efecto de que se remitiera el escrito de ternas para la designación del regidor propietario y suplente del ayuntamiento del municipio de Zacualpan de Amilpas, en la administración que concluiría el 31 de diciembre de 2021.

Con fecha del 3 de septiembre de 2021, el TEEM resolvió el Juicio para la Protección de los Derechos Políticos Electorales del Ciudadano, número de expediente TEEM/JDC/1533/2021-2,<sup>23</sup> promovido por la ciudadana María Isabel Vidal Ortiz, determinándose en los efectos de la sentencia lo siguiente: “SÉPTIMO. Efectos. Se vincula al pleno del Congreso, para que el

---

<sup>23</sup> Véase Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano, expediente TEEM/JDC/1533/2021-2, disponible en: <https://www.teem.gob.mx/resoluciones/20-21/JDC-1533-2021-2.pdf>.

ámbito de sus atribuciones y responsabilidades, con base en la terna remitida por el Gobernador, y respetando el Convenio de alternancia del Municipio de Zacualpan de Amilpas, designe a la segunda regiduría de dicho ayuntamiento”.

En este contexto, derivado de la imperiosa necesidad de designar las ternas para el nombramiento del regidor propietario y suplente del ayuntamiento del municipio de Zacualpan de Amilpas, en la administración que concluía el 31 de diciembre de 2021,<sup>24</sup> se designó a la ciudadana María Isabel Vidal Ortiz como segunda regidora propietaria del ayuntamiento del municipio de Zacualpan de Amilpas para la administración y el periodo referidos.

Por otra parte, y como uno de los efectos de las determinaciones, resalta la vinculación que el Tribunal Electoral Local y la Sala Regional de la IV Circunscripción, con sede en la Ciudad de México, realizaron al órgano administrativo electoral, es decir, al Impepac, para que al momento de verificar el registro de las candidaturas que pretendan integrar el ayuntamiento de Zacualpan de Amilpas, sea respetado el convenio de alternancia, siempre y cuando ello no implique desconocer algún derecho electoral ya reconocido. En el entendido de que, precisamente, será en esa etapa (registro) en la que podrá impugnarse la falta de cumplimiento del citado convenio.

No pasa desapercibido que, incluso en la asignación de regidurías en el proceso electoral 2020-2021, fue revocado el acuerdo IMPEPAC/CEE/387/2021 por medio de la sentencia TEEM/JDC/1505/2021-3<sup>25</sup> al considerar que no se había respetado el convenio de alternancia, aunado a que la ciudadana no presentó documentación que acreditara su calidad como indígena. Esta última resolución fue modificada en la sentencia SCM/JDC-2288/2021 al establecer que se debe respetar el convenio de alternancia, la paridad de género y el cumplimiento de las acciones afirmativas indígenas e integrantes de grupos en situación de vulnerabilidad.

En ese sentido, se conminó al Impepac para que en lo sucesivo verifique adecuadamente los documentos que se adjunten al formato de solicitud de postulación de candidaturas; además, mientras la comunidad de Zacualpan de Amilpas y Tlacotepec no cambien el convenio de alternancia, debe ser respetado, estableciendo las medidas necesarias —de ser conveniente desde la etapa de registro de las candidaturas—.

---

<sup>24</sup> *Periódico Oficial “Tierra y Libertad”*, núm. 6011, 6a. época, 17 de noviembre de 2021, Cuernavaca, Morelos, disponible en: [http://www.marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/decretos\\_legislativo/pdf/DECDESIGREGIDORAZACUAMO.pdf](http://www.marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/decretos_legislativo/pdf/DECDESIGREGIDORAZACUAMO.pdf).

<sup>25</sup> Juicios para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, expediente TEEM/JDC/1505/2021-3, TEEM/JDC/1520/2021-3 y TEEM/JDC/1521/2021-3, disponible en: <https://www.teem.gob.mx/resoluciones/2021/JDC-1505-2021-3.pdf>.

Con este convenio de alternancia se ha logrado encontrar una solución entre Tlacotepec y Zacualpan de Amilpas desde el año 2000. Actualmente, es un tema que continúa entre algunas comunidades, muestra de ello son las opiniones vertidas durante las fases de diálogo y decisión de la consulta indígena realizada en 2021 y analizadas en el dictamen técnico sobre la procedencia o improcedencia de las propuestas, sugerencias y observaciones recibidas durante la consulta sobre la idoneidad de las acciones afirmativas implementadas por el Impepac en el proceso electoral local 2020-2021, de conformidad con lo ordenado por la sentencia emitida por la Sala Regional de la IV Circunscripción de la Ciudad de México del TEPJF, en autos del expediente SCM-JDC-021/2022.<sup>26</sup>

Las comunidades del Polvorín en Cuautla; San Agustín Amatlipac en Tlayacapan; Santiopa en Tlaquiltenango; Atlacahualoya, Telixtac y Marcelino Rodríguez en Axochiapan; Colonia Mariano Matamoros, Cruz de Jaramalla, Atotonilco, Tepehuaje y Huitchila en Tepalcingo; Chalcatzingo y Santa Ana Tenango en Jantetelco señalaron que debía incluirse a las personas de las comunidades del municipio a pesar de que no fueran de la cabecera, permitiendo que pudieran ocupar un cargo en el cabildo o ayuntamiento a personas de otras comunidades y no únicamente a los que habitaban la cabecera.

Dicha opinión se consideró viable en el dictamen técnico, toda vez que es un derecho de la ciudadanía consagrado en el artículo 35, fracción II, de nuestra Constitución federal:

Son derechos de la ciudadanía:... Poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular... El derecho de solicitar el registro de candidatos y candidatas ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos y las ciudadanas que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación...

Por tanto, toda la ciudadanía tiene derecho a ser votada, independientemente de si viene de la cabecera, siempre y cuando los candidatos cumplan con los requisitos establecidos en la legislación aplicable.

En ese sentido, los artículos 183 y 184 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos establecen los requisitos que debe cumplir la solicitud de registro de los candidatos. Para este caso en concreto, se destaca lo establecido en la fracción IV del artículo 184

---

<sup>26</sup> Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, Dictamen Técnico sobre la Procedencia o Improcedencia de las Propuestas..., 2023, disponible en: <https://impepac.mx/wp-content/uploads/CTAI/jdc-21/dictamen-consulta-jdc-21.pdf>.

respecto de la constancia de residencia vigente que precise la antigüedad, expedida por la autoridad competente, dentro de los quince días anteriores a la presentación de su solicitud de registro.

Es decir, los ciudadanos que no pertenecen a la cabecera municipal pueden registrarse como precandidatos y, en su caso, candidatos a los cargos de elección popular. Sin embargo, de manera general, no es exigible por parte del Impepac tomar en cuenta la procedencia de los candidatos, siempre y cuando cumplan con los años de residencia establecidos en el texto constitucional local.

De igual forma, no es procedente, en modo alguno, exigir que quienes se pretendan postular como candidatos indígenas cumplan con este requisito, toda vez que no se encuentra dentro del parámetro para emitir la constancia de residencia.

No obstante lo anterior, en ejercicio de su libre autodeterminación, las comunidades están en su derecho de determinar convenios de alternancia que permitan a la ciudadanía que no pertenezca a la cabecera municipal participar en los procesos electivos, pues es criterio sostenido de la Sala Regional de la IV Circunscripción del TEPJF, en Ciudad de México, en la sentencia SCM-JDC-142/2019 y sus acumulados, que una de las expresiones más importantes del derecho a la libre determinación es la facultad de autoadscripción normativa, en virtud de la cual tienen el poder de emitir sus normas jurídicas a efectos de regular las formas de convivencia interna, por lo que, en caso de conflictos o ausencia de reglas aplicables, son los pueblos y las comunidades, mediante las autoridades tradicionales competentes, quienes emiten las reglas correspondientes.

## IX. CONCLUSIONES

La política que el Estado mexicano ha ejercido en las últimas décadas respecto de los pueblos y las comunidades indígenas se caracteriza por ser integracionista, pues el Estado mexicano es consciente de que sus culturas requieren desarrollarse con base en el respeto a la pluralidad cultural, el cual se halla condicionado al marco de lo estipulado por leyes secundarias.

Por ende, las concepciones y prácticas jurídicas, lingüísticas, políticas, religiosas, educativas, económicas, artísticas, médicas e indígenas únicamente podrán desarrollarse plenamente al ser integradas al sistema jurídico estatal. Es decir, esta labor aún demanda de un integracionismo jurídico.

Asimismo, debemos tener presente que el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas se encuentra en el centro de la conformación de una

sociedad, de un Estado y de un derecho pluricultural. Los derechos de los pueblos indígenas al concebir y practicar su espiritualidad, están en la raíz de sus concepciones y prácticas políticas, jurídicas, educativas y medicinales. Estos derechos, a su vez, conforman el espíritu de nuestro verdadero rostro: el del pluralismo cultural.

La identificación de la naturaleza de la situación o controversia permite, tratándose de conflictos intercomunitarios y extracomunitarios, analizar de mejor manera la interrelación entre derechos individuales, derechos colectivos y restricciones estatales, a fin de maximizar, según sea el caso, la garantía de los derechos de los integrantes de las comunidades, los derechos colectivos frente a los individuales o los derechos de la comunidad frente a intervenciones estatales.

Así, en el ejercicio de los derechos político-electorales de la colectividad indígena, y como resultado del análisis presentado, se aprecia el hecho de que estas comunidades han desarrollado e implementado procedimientos *ad hoc*, que definen con claridad las reglas para integrar y elegir a sus autoridades en igualdad de condiciones y conforme a sus necesidades.

## X. FUENTES DE INFORMACIÓN

APARICIO, Marco, *Los pueblos indígenas y el Estado. El reconocimiento constitucional de los derechos indígenas en América Latina*, Barcelona, Cedecs Editorial, 2002.

BEREZIN, Mabel, "Introduction. Democracy and Others in the Global Polity", *International Sociology*, vol. 14, núm. 3, septiembre de 1999.

COMANDUCCI, Paolo, "Derechos humanos y minorías: un acercamiento analítico neoilustrado", en CARBONELL, Miguel *et al.* (comps.), *Derechos sociales y derechos de las minorías*, 3a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, 2004.

GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, *La democracia en México*, México, Era, 1965.

GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto, "Debate nacional sobre derechos indígenas. Lo que San Andrés propone ¿San Lázaro descompone?", en GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto (coord.), *Constitución y derechos indígenas*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.

INEGI, "Información Demográfica y Social", disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#micro-datos>.

INSTITUTO NACIONAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, "Etnografía de los nahuas de Morelos", 27 de septiembre de 2017, disponible en: <https://www.gob.mx/inpi/articulos/etnografia-de-los-nahuas-de-morelos#:~:text=Mientras%20>

- que%20los%20tlalhuicas%20conformaron,%2C%20Totolapan%2C%20Tlayacapan%20y%20Tépoztl%C3%A1n* (fecha de consulta: 29 de agosto de 2024).
- KYMLICKA, Will, *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*, Barcelona, Paidós, 1996.
- OLVERA JIMÉNEZ, Isidro, “Constituciones estatales y derechos indígenas”, en GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto (coord.), *Constitución y derechos indígenas, México*, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- PERIÓDICO OFICIAL “TIERRA Y LIBERTAD”, núm. 4048, 6a. época, 3 de mayo de 2000, Cuernavaca, Morelos, disponible en: <http://periodico.morelos.gob.mx/obtenerPDF/2000/4048.pdf>.
- PERIÓDICO OFICIAL “TIERRA Y LIBERTAD”, núm. 5378, 6a. época, 9 de marzo de 2016, Cuernavaca, Morelos, disponible en: <http://periodico.morelos.gob.mx/obtenerPDF/2016/5378.pdf>.
- PERIÓDICO OFICIAL “TIERRA Y LIBERTAD”, núm. 6011, 6a. época, 17 de noviembre de 2021, Cuernavaca, Morelos, disponible en: [http://www.marco-juridico.morelos.gob.mx/archivos/decretos\\_legislativo/pdf/DECDESIGREGIDORA-ZACUAMO.pdf](http://www.marco-juridico.morelos.gob.mx/archivos/decretos_legislativo/pdf/DECDESIGREGIDORA-ZACUAMO.pdf).
- TORBISCO, Neus, “El debate sobre los derechos colectivos de las minorías culturales. Una reflexión sobre la adecuación de las premisas teóricas”, en CARBONELL, Miguel *et al.* (comps.), *Derechos sociales y derechos de las minorías*, 3a. ed., México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, 2004.
- TOURAINÉ, Alain, *¿Qué es la democracia?*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- VELASCO CRUZ, Saúl, “La autonomía indígena en México. Una revisión del debate de las propuestas para su aplicación práctica”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 46, núm. 188-189, 2003.