TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS
OFICINA DE ACTUARIOS

CÉDULA DE NOTIFICACIÓN

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

EXPEDIENTE: SUP-JDC-114/2017

ACTORA: ROCÍO SILVERIO ROMERO

AUTORIDAD RESPONSABLE: TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO

En Ciudad de México, a dieciocho de mayo de dos mil diecisiete, con fundamento en los artículos **26, párrafo 3, y 28**, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con los diversos 33, fracción III y 34, y 95, fracción I, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y en cumplimiento de lo ordenado en la RESOLUCIÓN dictada **en esta fecha**, por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente al rubro indicado, siendo las **diecisiete horas con cuarenta y cinco minutos** del día de la fecha, el suscrito Actuario la NOTIFICA A LOS DEMÁS INTERESADOS, mediante cédula que se fija en los ESTRADOS de esta Sala, anexando copia de la determinación constante de 79 páginas con texto. DOY FE. ----------

EL ACTUARIO

LIC. ISRAEL VALDEZ MEDINA

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
SALA SUPERIOR
SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS
OFICINA DE ACTUARIOS

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

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

EXPEDIENTE: SUP-JDC-114/2017.

ACTORA: ROCÍO SILVERIO ROMERO.

AUTORIDAD RESPONSABLE: TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO.

MAGISTRADA PONENTE: MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO.

SECRETARIO: ENRIQUE MARTELL CHÁVEZ.

Ciudad de México, dieciocho de mayo de dos mil diecisiete.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta **SENTENCIA** en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-114/2017, promovido por Rocío Silverio Romero en contra de la sentencia de veintidós de febrero del año en curso, emitida por el Tribunal Electoral del Estado de México en el juicio ciudadano local JDCL/144/2016 y su acumulado JDCL/146/2016.

R E S U L T A N D O

I. Antecedentes. De los hechos narrados por la actora en su escrito primigenio, así como las constancias del expediente, se desprende lo siguiente:

1. Convocatoria a elección de representación indígena. El veintiuno de abril de dos mil dieciséis, el Ayuntamiento de Temoaya, Estado de México, emitió convocatoria para la elección de representante indígena ante el ayuntamiento en cita, la cual se celebró el ocho de mayo siguiente, en la cual, la ahora actora Rocío Silverio Romero resultó electa para tal cargo.

2. Solicitudes de información respecto al ejercicio del cargo. El catorce de junio y el veintiséis de julio de dos mil dieciséis, Rocío Silverio Romero solicitó al Ayuntamiento mencionado, diversa información relacionada con el ejercicio de su cargo, a lo cual recibió respuesta por parte del Presidente Municipal del referido Ayuntamiento, en el sentido de que en las sesiones de cabildo no tendría derecho a voto, y tendría derecho a voz solamente cuando se trataran temas inherentes a su representatividad.

3. Juicios de ciudadano. Mediante escritos de tres y cuatro de noviembre de dos mil dieciséis, Rocío Silverio Romero presentó demandas de juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, y reclamó el contenido de la respuesta recibida, específicamente en la parte que se le informó que no tendrá derecho a votar en las sesiones de cabildo; asimismo, reclamó la omisión legislativa en que, en su concepto, ha incurrido el Congreso del Estado de México, en materia de representación indígena ante los ayuntamientos de

la Entidad, respecto al derecho de contar con voz y voto ante el cabildo.

4. Consulta de competencia. Los referidos juicios ciudadanos fueron recibidos en el Tribunal Electoral del Estado de México, y radicados con los números de expedientes JDCL/144/2016 y JDCL/146/2016, y se sometió a consideración de esta Sala Superior, consulta de competencia para su conocimiento.

5. Acuerdo de competencia. En su oportunidad, se integraron los expedientes SUP-AG-124/2016 y SUP-AG-125/2016, y el diez de enero de este año, se acordó por esta Sala Superior determinar la competencia del Tribunal Electoral de Estado de México para conocer la controversia planteada y, por tanto, remitirle las constancias respectivas, a fin de que emitiera la resolución que estimara procedente en Derecho.

6. Sentencia impugnada. El veintidós de febrero de este año, el Tribunal Electoral del Estado de México dictó sentencia en el juicio ciudadano local número JDCL/144/2016 y su acumulado JDCL/146/2016.

En esencia, la sentencia impugnada declaró infundada la pretensión de la actora, de tener derecho a voz y voto en las sesiones del cabildo de Temoaya, Estado de México; así también, desestimó el planteamiento de que se hubiere incurrido en omisión legislativa por parte del Congreso de dicha entidad federativa, en materia de representación

indígena ante los ayuntamientos, respecto al derecho de contar con voz y voto ante el cabildo.

II. Nuevo juicio de ciudadano. Inconforme con la sentencia antes mencionada, el uno de marzo del año en curso, Rocío Silverio Romero, por su propio derecho, manifestando ser de origen indígena otomí y pertenecer al Municipio de Temoaya, Estado de México, presentó demanda de juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano.

III. Consulta de competencia. Una vez que fue recibido el expediente del juicio referido en la Sala Regional Toluca de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la Magistrada Presidenta de dicho órgano jurisdiccional, el ocho de marzo de este año, emitió acuerdo mediante el cual sometió a consideración de esta Sala Superior, consulta de competencia para conocer del presente asunto.

IV. Recepción, registro y turno del expediente SUP-JDC-114/2017. Recibido que fue el expediente respectivo en esta Sala Superior, se registró bajo la clave SUP-JDC-114/2017 y se ordenó turnarlo a la ponencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, para resolver lo que en derecho procediera.

V. Acuerdo de competencia. Mediante Acuerdo plenario de esta Sala Superior de veintiocho de marzo del año en curso, se

determinó que este órgano jurisdiccional es competente para conocer del presente asunto.

VI. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, la Magistrada Instructora radicó el medio de impugnación, para posteriormente admitirlo y cerró la instrucción del asunto, quedando en estado de resolución.

C O N S I D E R A C I O N E S

PRIMERO. Competencia. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el medio de impugnación al rubro identificado, conforme a lo previsto en los artículos 41, fracción VI y 99, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 186, fracción III, inciso c) y 189, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 79, 80 y 83 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un juicio ciudadano en que la controversia esencial versa sobre la presunta omisión legislativa que se atribuye al Congreso del Estado de México, en materia de representación indígena ante los ayuntamientos de la Entidad, respecto al derecho de contar con voz y voto ante el cabildo.

Lo anterior, conforme a lo determinado en el Acuerdo Plenario de esta Sala Superior de veintiocho de marzo del año en curso.

SEGUNDO. Requisitos de procedibilidad. El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano cumple con los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8, 9, párrafo 1, 13, inciso b), 79, apartado 1 y 80, inciso g), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como enseguida se demuestra:

a) Forma. La demanda cumple los extremos del artículo 9, párrafo 1, de la citada ley de medios de impugnación, dado que se presentó por escrito ante la autoridad señalada como responsable, en la que se hace constar el nombre y firma de la actora; se identifica el acto impugnado; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que le causa el acto impugnado, los preceptos presuntamente violados; se ofrecen pruebas y se hace constar el nombre, así como la firma autógrafa del promovente.

b) Oportunidad. Se estima colmado el requisito establecido en el artículo 8 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación Materia Electoral en consulta.

En el caso, la actora acude a este juicio en su carácter de ciudadana originaria de pueblos indígenas, específicamente de Temoaya, Estado de México, y aduce que se enteró de la emisión de la resolución impugnada el veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete, al consultar los estrados del tribunal local.

Tomando en cuenta lo anterior, así como los criterios contenidos en las jurisprudencias 15/2010 y 28/2011 intituladas

"COMUNIDADES INDÍGENAS. NOTIFICACIÓN DE ACTOS O RESOLUCIONES DE AUTORIDAD ELECTORAL POR PERIÓDICO OFICIAL, EL JUZGADOR DEBE PONDERAR LAS SITUACIONES PARTICULARES PARA TENERLA POR EFICAZMENTE REALIZADA" y "COMUNIDADES INDÍGENAS. LAS NORMAS PROCESALES DEBEN INTERPRETARSE DE LA FORMA QUE LES RESULTE MÁS FAVORABLE", respectivamente, debe tenerse por fecha de conocimiento de la sentencia impugnada la que manifiesta la actora.

Conforme a lo anterior, el plazo de cuatro días para inconformarse transcurrió del veintisiete de febrero al dos de marzo siguiente, sin que deban computarse los días veinticinco y veintiséis de febrero, por ser sábado y domingo, respectivamente, y no estar vinculado el presente asunto con proceso electoral alguno.

De esa manera si el escrito de demanda se presentó el día uno de marzo de este año, es inconcuso que se encuentra dentro del plazo legal establecido en la ley.

Conforme a las consideraciones expuestas, se desestima la causa de improcedencia hecha valer por el tribunal responsable al respecto.

c) Legitimación. El medio de impugnación fue promovido por parte legítima en términos del artículo 79, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en tanto que la ahora actora es una ciudadana que

aduce violado su derecho político-electoral, en su vertiente de ejercicio de su representación indígena ante el Cabildo de Temoaya, Estado de México.

d) Interés jurídico. La actora tiene interés jurídico para promover el juicio ciudadano, porque controvierte la resolución del Tribunal Electoral del Estado de México, en la cual no le otorgó la razón en diversas cuestiones relacionadas con el ejercicio de su representación indígena ante el Cabildo de Temoaya, Estado de México.

e) Definitividad. La resolución controvertida es definitiva y firme, toda vez que se trata de una resolución emitida por un tribunal electoral local, contra la cual no procede medio de defensa alguno para privarla de efectos y remediar los agravios que aduce la actora.

En consecuencia, al estar colmados los requisitos de procedibilidad del medio de impugnación, se procede a realizar el estudio de fondo de la controversia esencial planteada por Rocío Silverio Romero.

TERCERO. Sentencia impugnada y agravios. De conformidad con el principio de economía procesal y porque no constituye obligación legal su inclusión en el texto del presente fallo, se estima innecesario transcribir la sentencia impugnada y las alegaciones formuladas por la actora en vía de agravios, máxime que se tienen a la vista en el expediente respectivo para su debido análisis.

CUARTO. Estudio de fondo. El análisis integral del escrito de demanda permite advertir que la pretensión esencial de la ciudadana actora consiste en que sea revocada la sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Estado de México, por supuestamente haber incurrido en falta de exhaustividad e incongruencia en el análisis de los temas planteados; y en consecuencia, pretende que esta Sala Superior determine que existe omisión legislativa por parte del Congreso de la citada entidad federativa, de adecuar y adoptar las medidas legislativas necesarias para garantizar el ejercicio de los derechos políticos de los representantes indígenas ante los ayuntamientos del Estado de México (específicamente en Temoaya), para que accedan a los cabildos con voz y voto, porque considera que, sólo de esa manera tal representación indígena tendrá efectividad ante los ayuntamientos.

Lo anterior, para efectos de que la ciudadana actora Rocío Silverio Romero, forme parte del Ayuntamiento de Temoaya, Estado de México, y participe en dicho órgano colegiado con voz y voto.

A. Precisión de agravios

Los agravios que se desprenden de las alegaciones expuestas en el escrito de demanda, pueden sintetizarse de la siguiente forma:

1. Falta de exhaustividad e incongruencia de estudiar la omisión legislativa. Aduce la ciudadana actora que, ante el

Tribunal local, su agravio lo planteó en el sentido de que el Poder Legislativo del Estado de México debe adecuar y adoptar las medidas legislativas necesarias para garantizar el ejercicio de los derechos políticos de los representantes indígenas ante el Ayuntamiento de Temoaya, Estado de México, para que accedan a los cabildos con voz y voto. Por el contrario, el tribunal responsable concluyó que no existe tal omisión legislativa en el Congreso del Estado de México. Aduce incongruencia en la sentencia porque, señala que en ningún momento planteó el tema de la consulta.

2. Incorrecta interpretación del derecho de representación ante los ayuntamientos

La enjuiciante estima incorrecta la conclusión a que llegó el Tribunal Electoral Local al aducir que el Poder Legislativo local sí desarrolló normas jurídicas encaminadas a reconocer y regular el derecho a nombrar a un representante indígena ante los Ayuntamientos, y que dichas, disposiciones garantizan la eficacia de su función como tal.

En su concepto, tal razonamiento constituye un vicio lógico de "petición de principio", puesto que, si bien, en la demanda se ostentó en su calidad de representante indígena, no estaba controvertido el reconocimiento de tal derecho en el ámbito local, sino que, dicho reconocimiento legal, resulta insuficiente para ejercer plena y eficazmente el cargo; en ese sentido, en el fondo del asunto el Tribunal responsable debió

verter argumentos en torno a lo planteado en el escrito primigenio.

El tribunal responsable tendría que analizar, con profundidad si está acreditado que el Legislativo Local ha sido omiso en establecer las funciones de los representantes indígenas y si serán convocados o no para participar en sesiones de Cabildo; es decir, si las legislaturas de los estados, incluyendo la del Estado de México, tienen el deber jurídico constitucional de expedir las leyes o realizar las adecuaciones a las leyes respectivas, para garantizar los derechos de participación y representación política, de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas, ante los respectivos ayuntamientos.

Realmente se solicitó que el Tribunal Electoral del Estado de México efectuara una acción afirmativa para que los representantes indígenas ante el Ayuntamiento puedan contar con voz y voto en el Ayuntamiento, o bien, se vinculara al Congreso del Estado a legislar sobre las atribuciones y funciones concretas del representante indígena.

3. Falta de exhaustividad en la precisión de los actos impugnados

Señala que en la demanda controvirtió como representante indígena ante el Ayuntamiento de Temoaya, Estado de México, lo siguiente: a) el oficio número PM/572/2016, de fecha veinticuatro de octubre de dos mil dieciséis, suscrito por el Presidente Municipal del ayuntamiento antes mencionado, así como, b) la omisión legislativa de la LIX

Legislatura del Poder Legislativo del Estado de México, para adoptan medidas legislativas necesarias que garanticen el ejercicio de los derechos políticos de los representantes indígenas ante los ayuntamientos, y respecto de dicha petición tampoco se pronunció la autoridad responsable

En el punto número 13 de los hechos narrados en su demanda, hizo valer que la autoridad municipal de Temoaya, Estado de México, le había obstaculizado en el desempeño de su cargo como representante indígena porque aún no contaba con mobiliario, puesto que, el poco mobiliario con el que contaba lo había comprado con sus propios recursos, así como tampoco contaba con papelería; lo que sin duda alguna evidenciaba la violencia política que habría sufrido por su condición de género y origen étnico, y que la autoridad responsable no debió pasar desapercibido y realizar un pronunciamiento con perspectiva de género, lo que no realizó.

B. Análisis de agravios.

Las alegaciones expuestas en vía de agravios expuestos por la actora serán materia de estudio en los apartados subsecuentes, analizándose en primer lugar, aquellas en que aduce la falta de exhaustividad e incongruencia en el estudio de temas de agravio expuestos en la instancia local; lo anterior, porque de resultar fundadas, podrían tener como efecto la emisión de una nueva resolución en la que se purgaran tales vicios.

Enseguida, de ser necesario, serán materia de análisis los planteamientos esenciales de la actora de que, debe declararse fundado el agravio relativo a que el Congreso del Estado de México incurrió en omisión legislativa para adecuar y adoptar las medidas legislativas necesarias para garantizar el ejercicio de los derechos políticos de los representantes indígenas ante los ayuntamientos del Estado de México; así como de su pretendido derecho a voz y voto en las sesiones de cabildo, con el consiguiente otorgamiento de elementos materiales para tal efecto.

1. Alegaciones relacionados con la falta de exhaustividad e incongruencia de la sentencia impugnada

A partir del análisis del escrito de demanda, esta Sala Superior concluye que **debe desestimarse** el agravio de falta de exhaustividad e incongruencia que, en forma reiterada, expone la actora.

Lo anterior, porque del análisis tanto de las alegaciones expuestas por la enjuiciante en la instancia local en vía de agravios respecto de los actos destacadamente impugnados, así como de las consideraciones emitidas por el Tribunal Electoral del Estado de México, al dar contestación a los temas de agravios que le fueron planteados, se advierte que, contrariamente a como lo estima la actora, sí le fueron estudiados en la forma en que los planteó.

Cabe señalar al respecto, que el artículo 17 constitucional establece que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.

Al respecto, esta Sala Superior ha indicado que el principio de exhaustividad implica estudiar todos y cada uno de los puntos integrantes de las cuestiones o pretensiones sometidas al conocimiento de la autoridad electoral responsable, y no únicamente un aspecto concreto, pues sólo ese proceder exhaustivo asegurará el estado de certeza jurídica que las resoluciones deben generar.[1]

El principio de exhaustividad implica el análisis de todos y sólo los planteamientos expuestos en vía de agravios, sin que la exhaustividad implique que, al realizarse el análisis de los agravios, necesariamente deba darse la razón a quien los expone, pues en todo caso, ello puede ser materia de una nueva impugnación.

Asimismo, este principio no debe llegar al extremo de permitir al quejoso plantear una serie de argumentos tendentes a contar con un abanico de posibilidades para ver cuál de ellos prospera. Así, el alcance de la garantía de defensa en relación con el principio de exhaustividad y congruencia no llega al extremo de obligar a las autoridades a referirse expresamente en sus fallos, a

[1] Jurisprudencia 43/2002 de rubro "PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN.

todos los detalles de los cuestionamientos, aunque para decidir, deba estudiarse en su integridad el problema, sino únicamente a atender todos aquellos que revelen una defensa concreta con ánimo de demostrar la razón que asiste.[2]

En este sentido, este órgano jurisdiccional advierte que, contrario a lo alegado por la enjuiciante, el Tribunal Electoral del Estado de México, sí realizó el análisis de los cuestionamientos que le fueron planteados como agravios en la instancia primigenia, en contra de los actos que destacó como impugnados. Los actos impugnados fueron precisados de la siguiente manera:

1. El oficio PM/572/2016 suscrito por el licenciado Apolinar Escobedo Ildefonso, Presidente Municipal Constitucional de Temoaya, Estado de México, dirigido a la inconforme, en el que le comunicó que no tendría derecho a voto dentro de los cabildos y únicamente tendrá derecho a voz cuando se analicen o se discutan temas inherentes a su representatividad.

2. El segundo acto reclamado se hizo consistir en la omisión legislativa atribuida a la LIX Legislatura del Estado de México, al afirmar que aun cuando la figura del representante indígena se encuentra contemplada en dicha entidad federativa, no se establecen sus funciones y

[2] Véase jurisprudencia VI.3o.A. J/13 de rubro "GARANTÍA DE DEFENSA Y PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD Y CONGRUENCIA. ALCANCES", consultable en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tribunales Colegiados de Circuito, 9ª época, tomo XV, marzo de 2002, p. 1187.

la legislación local no da derecho a voz ni voto para participar en los cabildos, por lo que se encuentra limitada a una representación simbólica que vulnera el derecho de la actora de ejercer y desempeñar el cargo.

Ahora bien, en relación con los actos impugnados antes señalados, se expusieron como temas de agravios ante el Tribunal local, los planteamientos esenciales siguientes:

- El Presidente Municipal señalado como responsable dejó de tomar en cuenta que la inconforme pertenece a un grupo históricamente vulnerable por lo que resulta necesario que los avances legislativos, tales como el reconocimiento de representantes indígenas ante el Ayuntamiento, vayan de la mano con medidas afirmativas que garanticen que se cumplan los objetivos de las acciones legislativas. Lo anterior, porque considera necesaria la real y efectiva participación de los grupos indígenas en la toma de decisiones colectivas que los afecten.
- El Presidente Municipal sólo señaló cómo se conforma el Ayuntamiento, sin atender los principios constitucionales de igualdad y no discriminación, así como de representación real de los grupos indígenas. Por lo anterior, afirmó que el oficio reclamado genera un perjuicio colectivo a la comunidad indígena que representa, así como en lo individual, al limitar sus funciones como representante indígena ante el

Ayuntamiento, a simplemente escuchar y en su momento, emitir opinión, sin derecho a votar en los asuntos que afectan a sus representados.

- Se duele de que, en esas condiciones, la figura del representante indígena constituye una simulación del cumplimiento de una obligación constitucional y convencional, lo cual se aparta de los principios inmersos en el sistema jurídico mexicano.
- La respuesta del Presidente Municipal no fue realizada con apego al principio "*pro persona*", y tampoco de acuerdo a la nueva concepción del principio de igualdad cuando se trata de grupos sociales en condiciones asimétricas respecto de la mayoría, por lo que tal respuesta le genera agravio y también a sus representados, quienes esperan sea su voz y voto en las sesiones de cabildo.
- En cuanto a la omisión legislativa, la actora expresó que el Congreso del Estado de México no ha adoptado las medidas legislativas necesarias para garantizar el ejercicio de los derechos políticos de los indígenas para que accedan a cargos de elección popular por la vía de candidaturas indígenas en condiciones de igualdad.
- Adujo que le agravia la omisión de adecuar y adoptar las medidas legislativas necesarias para garantizar el ejercicio de los derechos políticos de los representantes indígenas ante el Ayuntamiento de Temoaya, Estado de México, para que accedan a los cabildos con voz y voto,

porque al no tener derecho al voto en el cabildo, su representación no influye en los asuntos de trascendencia para su comunidad y, por tanto, carece de efectividad.

- Estimó procedente que se obligue al Congreso a legislar o se dicte una acción afirmativa, porque las legislaturas de los estados tienen el deber jurídico constitucional de expedir las leyes o realizar las adecuaciones a las leyes respectivas, para garantizar los derechos de participación y representación política de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas ante los ayuntamientos.
- Expuso que después de identificar la disposición constitucional que ordena expedir la legislación local, en relación al derecho de elegir en los municipios con población indígena a representantes ante los ayuntamientos, considera procedente ordenar al Congreso del Estado de México, legisle en el ámbito de su libertad configurativa las funciones y los derechos de los representantes indígenas en los ayuntamientos para que tengan voz y voto.

Ahora bien, el Tribunal Electoral del Estado de México abordó los temas esenciales de agravio que le fueron planteados en la instancia local, según se advierte de la transcripción de las partes pertinentes de la resolución impugnada, que se transcriben a continuación:

"...

SEXTO. Estudio de fondo. Atento a lo anterior, este órgano jurisdiccional, procede al estudio de la Litis planteada.

I. OMISIÓN LEGISLATIVA.

La actora expresa que el Congreso del Estado de México, no ha adoptado las medidas legislativas necesarias para garantizar el ejercicio de los derechos políticos de los indígenas para que accedan a cargos de elección popular por la vía de candidaturas indígenas, en condiciones de igualdad.

Asimismo, aduce que le causa agravio la omisión de adecuar y adoptar las medidas legislativas necesarias para garantizar el ejercicio de los derechos políticos de los representantes indígenas ante el Ayuntamiento de Temoaya, Estado de México, para que accedan a los cabildos con voz y voto, porque al no tener derecho al voto en el cabildo, su representación no influye en los asuntos de trascendencia para su comunidad y, por tanto, carece de efectividad.

Por lo que, la actora considera que es procedente que se obligue al Congreso a legislar o se dicte una acción afirmativa, porque las legislaturas de los estados tienen el deber jurídico constitucional de expedir las leyes o realizar las adecuaciones a las leyes respectivas, para garantizar los derechos de participación y representación política de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas ante los ayuntamientos.

Además de que considera, que es procedente ordenar al Congreso del Estado de México, legisle en el ámbito de su libertad configurativa las funciones y los derechos de los representantes indígenas en los ayuntamientos para que tengan voz y voto durante las sesiones de cabildo del Ayuntamiento.

Así entonces, para realizar el estudio correspondiente, es necesario señalar preliminarmente que la Constitución Federal es la norma fundamental del Estado Mexicano, con fuerza vinculante como norma jurídica. Esto es, el conjunto de principios, valores, reglas y demás previsiones que contiene su texto, conforman un todo sistemático, dotado de fuerza jurídica vinculante. Este grado de vinculación no sólo radica en su estructura coactiva intrínseca, sino también del principio de supremacía constitucional. De la relación entre fuerza vinculante y supremacía constitucional se genera la necesidad de que toda

actuación de las autoridades y de los gobernados se someta a lo dispuesto en la Ley Fundamental; en otras palabras. la Constitución impone tal deber jurídico, a la totalidad de los sujetos de Derecho, incluidos los operadores jurídicos, públicos y privados.

Es claro que la Constitución de la República contiene normas supremas . que deben ser socialmente eficaces, cuya aplicabilidad depende, en ocasiones, de los instrumentos jurídicos que pueden restablecer el orden constitucional alterado; sin duda, uno de esos instrumentos es precisamente el control de las omisiones legislativas, cuando son contrarias a lo ordena do por la propia Constitución.

Señalada la importancia del principio de supremacía constitucional y de su fuerza vinculante, es necesario establecer parámetros respecto de la omisión legislativa, como fuente generadora de conductas que contravienen la regularidad de la Constitución de la República.

La inconstitucionalidad por omisión es una conducta en la que puede incurrir cualquier órgano de Poder Público, dentro de la estructura constitucional de la República, caso en el cual se deja de hacer o de practicar lo que constitucionalmente está exigido u ordenado.

Así, la omisión legislativa de carácter concreto, se configura cuando el legislador no cumple, en un tiempo razonable o dentro del plazo determinado en la misma Constitución, un mandato concreto de legislar, impuesto expresa o implícitamente por la Ley Suprema. La omisión del legislador ordinario se presenta cuando éste está constreñido a desarrollar en una ley un mandato constitucional y no lo hace. El legislador no dicta una ley o parte de ésta, que debería expedir para hacer real y efectivo el mandato constitucional, lo cual se torna más grave cuando las omisiones pueden afectar derechos fundamentales de los gobernados previstos en la Constitución Federal o en los tratados internacionales vigentes en el contexto del sistema jurídico mexicano.

En este tema, la Suprema Corte, al resolver la controversia constitucional identificada con la clave 14/2005, estableció directrices claras, a partir de temas particulares, a saber: a) Principio de división de poderes; b) Vinculación positiva y negativa de los poderes públicos al sistema competencial de la Constitución federal; c) Tipos de facultades de los órganos legislativos, y d) Tipos de omisiones a que da lugar el no ejercicio de las facultades otorgadas. Estos temas sirvieron de base para la aprobación de diversas tesis de jurisprudencia, en los términos que

a continuación se precisan. La tesis de jurisprudencia identificada con la clave P./J. 9/2006, emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte, cuyo rubro es: "PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES. SUS CARACTERÍSTICAS."

En tal criterio, se establece que la vinculación de las autoridades genera un sistema competencial expresado en varias modalidades, como son:

a) Prohibiciones expresas que funcionan como excepciones o modalidades de ejercicio de otras competencias concedidas; b) Competencias o facultades de ejercicio potestativo, caso en el cual el órgano del Estado puede decidir, conforme a Derecho, si ejerce o no la atribución que tenga conferida; c) Competencias o facultades de ejercicio obligatorio, en las que el órgano del Estado al que le fueron constitucionalmente conferidas tiene el deber jurídico de ejercerlas.

En cuanto a las facultades de ejercicio obligatorio, la Suprema Corte estableció que son las que el orden jurídico prevé como mandato expreso, esto es, que existe un vínculo jurídico concreto de hacer. En consecuencia, si no se ejercen, es decir, si no se llevan a cabo las conductas constitucionalmente impuestas, es claro que se genera un incumplimiento constitucional.

Asimismo, el Pleno de la Suprema Corte estableció, que el deber de ejercer la facultad legislativa se puede encontrar expresa o implícitamente en el texto de las propias normas constitucionales o en el de sus disposiciones transitorias, como se advierte en la tesis de jurisprudencia identificada con la clave P./J. 10/2006, cuyo rubro es: "ÓRGANOS LEGISLATIVOS. TIPOS DE FACULTADES O COMPETENCIAS DERIVADAS DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES."

En lo atinente a los tipos de omisión legislativa; la Suprema Corte puntualizó que existen - dos: absolutas y relativas. Surgen las absolutas cuando el legislador simplemente no ha ejercido su competencia de crear leyes, ni ha externado normativamente voluntad alguna para hacerlo, y las relativas, cuando al haber ejercido su facultad el legislador lo hace de manera parcial o simplemente no la ejerce de manera integral, impidiendo así el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes.

Lo expuesto es conforme a lo sustentado por el Pleno de la Suprema Corte, en la jurisprudencia identificada con la clave P./J. 11/2006, de rubro y texto siguiente: *(se transcribe)*.

Conforme al criterio anterior, se advierte la existencia de los siguientes tipos de omisión legislativa:

a) Absoluta, en caso de facultades de ejercicio obligatorio.
b) Relativa, en el supuesto de facultades de ejercicio obligatorio.
c) Absoluta, la hipótesis de facultades de ejercicio potestativo.
d) Relativa, la hipótesis de facultades de ejercicio potestativo.

En conclusión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, declaró que la facultad conferida a las legislaturas estatales, por disposición de un artículo transitorio o de un decreto de reforma constitucional, en el cual se impone al legislador ordinario el deber jurídico de establecer las medidas legislativas necesarias, con objetivos concretos y determinados por la propia norma constitucional, constituye una facultad de ejercicio obligatorio, en tanto que deriva de un mandato expreso del órgano reformador de la Constitución Federal, y que la omisión en el cumplimiento merma la eficacia plena de la Ley Fundamental.

En este orden de ideas, es factible concluir que las omisiones legislativas de facultades de ejercicio obligatorio pueden vulnerar los derechos humanos, así como los principios constitucionales que rigen las elecciones, como son los de certeza, imparcialidad, independencia, profesionalismo, legalidad, objetividad y máxima publicidad.

Asimismo, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se ha pronunciado en diversas ocasiones para señalar que el principio de certeza, en una de sus acepciones, consiste en que los sujetos de Derecho que participan en un procedimiento electoral estén en posibilidad jurídica de conocer previamente, con claridad y seguridad, las reglas a las que se deben sujetar todos los actores que han de intervenir, ya sean autoridades o gobernados.

En contrapartida, la falta de normativa jurídica, por omisión del Poder Legislativo, federal o local de facultades de ejercicio obligatorio, puede vulnerar los derechos político-electorales de los ciudadanos, en la medida en que su expedición y vigencia sea en beneficio e interés de los ciudadanos, tomando en cuenta que el deber de legislar esté previsto en un mandato constitucional, precisamente en beneficio de los ciudadanos.

En un Estado Constitucional y Democrático, la Constitución de la Republica, no puede ser tomada como una mera declaración

política, sino que constituye la norma fundamental y suprema, a la que se debe ajustar todo ordenamiento jurídico, porque sus mandatos son primordiales e ineludibles para el adecuado funcionamiento del Estado.

Se afirma lo anterior, porque una de las funciones primordiales que desarrolla la actividad del Estado es la legislativa, generando normas que permitan la convivencia armónica de los gobernados, la realización y optimización de las políticas públicas del Estado, además de garantizar la vigencia y protección de los derechos fundamentales de las personas. Es la Constitución el eje o marco de referencia sobre el cual debe desenvolverse el órgano estatal, constituyendo en sí misma un límite y un paradigma de actuación de la autoridad, cuando sea conminada para ello por el Constituyente.

Esos mandatos de acciones positivas adquieren especial significado, sobre todo cuando el efecto es dotar de contenido y eficacia a un derecho fundamental, el cual contempla una serie de postulados que representan aspiraciones programáticas, pero también de posiciones y status de los titulares de esos derechos, deviniendo ineludible y necesario el desarrollo de tareas por el legislador ordinario con el propósito de hacer efectivos esos derechos previstos en la norma fundamental como un sistema de posiciones jurídicas que incluyen derechos, libertades y competencias.

Por tanto, pueden darse deficiencias dentro del proceso legislativo que producen una falla en el mandato constitucional, ya sea derivado del descuido, olvido o insuficiencia en la creación de la norma o legislación sobre determinados rubros.

En ese sentido, la omisión legislativa puede definirse como la falta de desarrollo por parte del Poder Legislativo, de aquéllas normas de obligatorio y concreto desarrollo, de forma que impide la eficaz aplicación y efectividad del texto constitucional, esto es, incumple con el desarrollo de determinadas cláusulas constitucionales, a fin de tornarlas operativas, y esto sucede cuando el silencio del legislador altera el contenido normativo o provoca situaciones contrarias a la Constitución.

Por otra parte, en cuanto a la regulación de los derechos de la población indígena, para que accedan a los cargos públicos representativos, así como para elegir a sus representantes ante los ayuntamientos se tiene lo siguiente:

El artículo 1°, párrafo quinto, de la Constitución Federal establece una prohibición a toda forma de discriminación en los términos siguientes: *(se transcribe)*

Por tanto, del contenido del artículo 1° antes invocado, se advierte que tiene implícito el principio de igualdad, relativo a que no se pueden hacer distinciones entre las personas, concediéndoles diversos derechos o privilegios, sin justificarse constitucionalmente, máxime si dicha distinción se realiza motivada en alguno de los criterios previstos en el citado párrafo constitucional.

En ese mismo sentido, en el artículo 2°, de la Constitución Federal, se establece lo siguiente: *(se transcribe*

Al respecto, el Decreto de reforma a los artículos 1°, 2°, 4°, 18 y 115, de la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el catorce de agosto de dos mil uno, en el artículo 2°, apartado A, fracción Vil, se estableció lo siguiente: *(se transcribe)*

Además, en el citado Decreto de reformas constitucionales, en sus artículos transitorios se estableció textualmente, lo siguiente: *(se transcribe)*

De conformidad con lo trasunto, son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad, social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en el referido artículo, criterios etnolingüísticas y de asentamiento físico.

Así lo ha sostenido la Sala Superior del Tribunal Electoral en la jurisprudencia 20/2014, de rubro: "COMUNIDADES INDÍGENAS. NORMAS QUE INTEGRAN SU SISTEMA JURÍDICO"

En este sentido, el derecho de autodeterminarse de los pueblos indígenas es indispensable para la preservación de sus culturas, pues permite el mantenimiento de la identidad étnica, la cual se encuentra estrechamente vinculada con el funcionamiento de sus instituciones. Asimismo, el respeto a sus derechos evita toda forma de asimilación forzada o de destrucción de su cultura.

Por tanto, partiendo del derecho a la libre determinación, expresado como autonomía, se derivan otros derechos fundamentales, entre los que destacan el derecho a definir sus propias formas de organización social, tales como el de elegir a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, mismas que son parte del sistema jurídico nacional, y por ello, deben analizarse de manera integral y con perspectiva intercultural.

Sobre ese particular, el derecho de autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas implica una de las manifestaciones concretas de autonomía más importantes, pues consiste en el reconocimiento, desarrollo y protección de su derecho a elegir a sus propias autoridades o representantes mediante la utilización de sus normas consuetudinarias.

Así, el autogobierno es la dimensión política del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas e implica el establecimiento de un gobierno propio, cuyas autoridades son escogidas entre los propios miembros, mismo que engloba principalmente:

1) El reconocimiento, mantenimiento y/o defensa de la autonomía de los pueblos indígenas para elegir a sus autoridades o representantes acorde con sus usos y costumbres;

2) El ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a efecto de conservar y reforzar sus instituciones políticas y sociales;

3) La participación plena en la vida política del Estado, y,

4) La participación efectiva en todas las decisiones que les afecten y que son tomadas por las instituciones estatales, como pueden ser las consultas previas con los pueblos indígenas en relación con cualquier decisión que pueda afectar a sus intereses.

Así las cosas, el autogobierno de las comunidades indígenas constituye una prerrogativa fundamental, indisponible para las autoridades y, por tanto, invocable ante los órganos jurisdiccionales para su respeto efectivo a través del sistema de medios de impugnación en materia electoral.

Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia 19/2014, cuyo rubro es: "COMUNIDADES INDÍGENAS. ELEMENTOS QUE COMPONEN EL DERECHO DE AUTOGOBIERNO".

Ese derecho tiene como propósito explícito fortalecer la participación y representación política de estos grupos étnicos, pues se perfila como manifestación específica de esa libertad en la manera y forma de vida, uno de los elementos centrales de los derechos de estos individuos, comunidades y pueblos.

De esa suerte, la implementación eficaz de los derechos de los pueblos indígenas reconocidos internacionalmente exige, a su vez, el reconocimiento y la aceptación de las costumbres, el derecho consuetudinario y los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas, en especial, en lo que respecta a la determinación de sus formas de organización y en la determinación de sus autoridades; sin embargo, tanto la Constitución como los instrumentos internacionales de la materia determinan que esta implementación tiene límites.

Así lo ha reconocido la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en una tesis de rubro: "DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. SU LÍMITE CONSTITUCIONAL", en el sentido de que el derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas no es absoluto, sino que se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. Además, tal derecho debe ser acorde con los artículos 40 y 41 de la Constitución Federal y con las reformas al artículo 2° Constitucional; esto es, el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas no implica su independencia política ni su soberanía, sino sólo la posibilidad de elegir libremente su situación dentro del Estado mexicano, que no conduce a su disolución, sino al reconocimiento del derecho fundamental de los pueblos que lo componen para determinar su suerte, siempre y cuando se preserve la unidad nacional.

Lo anterior, también ha sido reconocido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la Tesis VII/2014, de rubro: "SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. LAS NORMAS QUE RESTRINJAN LOS DERECHOS FUNDAMENTALES VULNERAN EL BLOQUE DE CONSTITUCI ONALIDAD".

Lo antes expuesto, es congruente con lo dispuesto en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, particularmente en lo previsto en sus artículos 4° y 5°, los cuales establecen, en esencia, que los pueblos indígenas en ejercicio de su libre determinación tienen el derecho a la autonomía y al autogobierno en relación con sus asuntos internos, así como el derecho a conservar y reforzar sus instituciones políticas, jurídicas y sociales, resaltando su

participación plena en la vida política y social del Estado, entre tales instituciones está, la asamblea general comunitaria.

El numeral 1° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, refiere que los pueblos tienen el derecho a una libre determinación, lo que implica la posibilidad de que establezcan libremente su condición política y proveer respecto de su desarrollo económico, social y cultural.

La Declaración de las Naciones Unidas menciona en su artículo 3° que los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación, y que en virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

El numeral 4° de la antes citada Declaración, establece que los pueblos indígenas, en ejercicio de su libre determinación, tienen el derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas.

En el mismo sentido, en su artículo 5 del mismo ordenamiento legal, refiere que tales pueblos tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.

En tanto que el precepto 33, párrafo segundo, menciona que los pueblos indígenas tienen derecho a determinar las estructuras y a elegir la composición de sus instituciones de conformidad con sus propios procedimientos.

En un sentido más específico, el numeral 34 de la Declaración en comento, menciona que los pueblos indígenas tienen derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos, prácticas y, cuando existan, costumbres o sistemas jurídicos, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos.

Por su parte, el artículo 40 de dicha Declaración refiere que los pueblos indígenas tienen derecho a procedimientos equitativos y justos para el arreglo de controversias con los Estados u otras partes, y a una pronta decisión sobre esas controversias, así como a una reparación efectiva de toda lesión en sus derechos individuales y colectivos. En esas decisiones se tendrán debidamente en consideración las costumbres, las tradiciones, las

normas y los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas interesados, así como las normas internacionales de derechos humanos.

Finalmente, en su numeral 43, señala que los derechos reconocidos en la Declaración constituyen normas mínimas para la supervivencia, la dignidad y el bienestar de los pueblos indígenas del mundo.

Por lo que respecta al derecho de los integrantes de la comunidad para elegir a sus autoridades debe tenerse en cuenta que el artículo 1°, tercer párrato, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Al efecto, se estima conveniente señalar en qué consisten los referidos principios:

- Universalidad: Consiste en reconocer a todas las personas todos los derechos sin discriminación de ninguna índole, lo que trae como consecuencia que tales derechos son exigibles por todos los seres humanos en cualquier contexto político, jurídico, social, y cultural, así como, en cualquier momento y lugar.
- Interdependencia: Consiste en que cada uno de los derechos humanos se encuentran ligados unos y otros entre sí.
- Indivisibilidad: Implica que debe evitarse reconocer, proteger y garantizar parte de un derecho humano o sólo un grupo de derechos a fin de conseguir que la protección se haga de manera total y se evite el riesgo de que en la interpretación se transija en su protección.
- Progresividad: Implica la no regresividad, de tal forma que todo derecho reconocido, o bien, el contenido y alcance que se ha atribuido a ese derecho no puede perder ya ese carácter, salvo que ello se encuentre justificado por razones de suficiente peso.

Bajo esa misma tesitura, el artículo 2° Constitucional establece que la propia Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en particular su fracción VII, de su Apartado A, reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación, y, en consecuencia, a la autonomía a para: *(se transcribe)*

Robustece lo anterior, lo dispuesto por el artículo 18 de la Declaración de las Naciones Unidas Sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas: *(se transcribe)*

Ahora bien, de lo antes invocado se desprende la obligación para el legislador local, de legislar para reconocer y regular estos derechos, dentro de la libertad configurativa que le ha sido otorgada por la propia Constitución Federal.

Sin embargo, nuestro máximo tribunal también ha determinado que, si bien es cierto, que los Congresos Estatales tienen libertad configurativa para regular ciertas materias, como la civil, también lo es que aquélla se encuentra limitada por los mandatos constitucionales y los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los Tratados Internacionales suscritos por el Estado Mexicano, de conformidad con el artículo 1° Constitucional.

En similar sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha destacado que la legitimidad democrática de ciertos actos o hechos está limitada por las normas y obligaciones internacionales de protección de los derechos humanos, de modo que la existencia de un verdadero régimen democrático está determinada por sus características tanto formales como sustanciales.

Lo anterior, conforme a la jurisprudencia de rubro: "LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONA LES Y LOS DERECHOS HUMANOS".

En ese mismo sentido, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México en su artículo 78 dispone lo siguiente: *(se transcribe)*

En tanto que, la Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de México, disponen lo que a continuación se transcribe: *(se transcribe)*

Finalmente, el Código Electoral del Estado de México, en su artículo 23, dispone lo siguiente: *(se transcribe)*

Ahora bien, una vez precisado todo lo anterior y de un análisis integral de su escrito de demanda, este Tribunal Electoral local advierte que, la actora basa su pretensión y causa de pedir en una premisa errónea, consistente en que a su decir la Legislatura Local no ha emitido las disposiciones necesarias para regular la función del representante indígena ante el Ayuntamiento, para tener el derecho a voz y voto en el Cabildó, considerando que

sólo de esta forma se dará eficacia al derecho de representación indígena.

Ello en razón de que, atendiendo a los argumentos vertidos por la actora, se observa en primer término, que confunde los conceptos de Ayuntamiento y Cabildo, pues en tanto, el Ayuntamiento es el órgano de gobierno de un municipio, el cual se encuentra integrado por un Presidente, y el número de regidores y síndicos que la ley determine; el Cabildo es la actuación del Ayuntamiento como órgano deliberante, para resolver los asuntos de su competencia. En segundo término, la actora pasa por alto que su representación debe ejercerse ante (delante de o en presencia del Ayuntamiento y no, dentro (en el interior) del Ayuntamiento, como pretende hacer valer la incoante, siendo a partir de ese equívoco, que argumenta le asiste el derecho a voz y voto en el Cabildo, deducción que es incorrecta.

Lo anterior, porque el derecho y alcances de la representación indígena ante la autoridad municipal, fueron reconocidos y regulados por la normativa local, ello es así, porque la Legislatura local cumplió con el deber de legislar, el derecho de las comunidades indígenas a elegir representantes indígenas ante los Ayuntamientos, mediante la emisión de las disposiciones normativas ya referidas, ello dentro de la libertad configurativa que les ha sido otorgada, tal como se desprende del marco normativo ya expuesto.

Pues la Constitución local, como también el Código Electoral de la Entidad, establecen que los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a elegir representantes ante los Ayuntamientos con el propósito de fortalecer su participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas, además de reconocer que pueden elegir de acuerdo a sus principios, normas, procedimientos y prácticas tradicionales a sus autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno.

Por su parte, la Ley Orgánica Municipal señala que la autoridad municipal a través de una convocatoria invitará a las comunidades indígenas, para elegir de acuerdo a sus sistemas de normativa interna, procedimientos y tradiciones, usos y costumbres a un representante ante el Ayuntamiento, voluntad que deberá ser plasmada en un acta y reconocida por el Ayuntamiento electo.

En tanto que, la Ley de Derechos y Cultura Indígena, establece los correspondientes aspectos fundamentales para determinar las

comunidades indígenas, a través de sus características culturales, sociales, políticas y de usos y costumbres, fijando los derechos consignados en aquella.

De igual forma, la citada ley establece que las dependencias y entidades de la administración pública estatal y municipal, los poderes Legislativo y Judicial, así como los organismos públicos autónomos, tienen la obligación de brindar asesoría y atención especializada a las personas indígenas, mientras que los derechos previstos en ese instrumento deben entenderse establecidos de manera enunciativa, más no limitativa. Al igual que reconoce el derecho a la libre determinación y la autonomía de los pueblos y comunidades en toda su amplitud, reconociendo de igual forma que las comunidades indígenas y sus integrantes tienen el derecho de promover por sí mismos o a través de sus autoridades tradicionales de manera directa y sin intermediarios cualquier gestión con sus autoridades, sin menoscabo de sus derechos individuales, políticos y sociales.

Así también, la citada ley, establece que en los municipios con población indígena, los Ayuntamientos podrán crear órganos y comisiones encargados de atender sus asuntos, limitando a los titulares de las mismas a respetar en su actuar las tradiciones de las comunidades, igualmente tienen el derecho de decidir las propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo en la medida en que éste afecte sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual, ello mediante la obligación de las autoridades de consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus autoridades o representantes tradicionales cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

De igual forma, la Ley Orgánica Municipal dispone en sus artículos 27 y 28 que los Ayuntamientos son órganos deliberantes, que deberán resolver colegiadamente los asuntos de su competencia, para lo cual sesionarán en cabildo; debiendo sesionar en cabildo abierto cuando menos bimestralmente; en dicha sesión abierta podrán participar directamente los habitantes con derecho a voz, pero sin voto, a fin de discutir asuntos de su interés para la comunidad y con competencia sobre el mismo. El ayuntamiento escuchará la opinión del público que participe en la Sesión y podrá tomarla en cuenta al dictaminar sus resoluciones.

Por todo lo anterior, no es posible para este órgano jurisdiccional conceder a la actora el alcance del derecho de representación

indígenas pretendido, relativo a que el Congreso del Estado de México emita medidas legislativas para que en ejercicio de sus derechos políticos, los representantes indígenas ante Ayuntamiento cuenten con el derecho a voz y voto en el Cabildo, toda vez que como ha quedado plasmado; toda vez que ello, significaría necesariamente formar parte del Ayuntamiento, circunstancia que a todas luces sería contraria a la integración prevista en el citado artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, precepto constitucional que es claro en acotar la integración del órgano de gobierno municipal, al establecer que cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, que estará integrado por un Presidente Municipal y el número de Regidores y Síndicos que la Ley determine.

Por su parte, la Constitución local, establece que los miembros de los Ayuntamientos serán designados en una sola elección, distinguiéndose los regidores por orden numérico y los síndicos cuando sean dos en la misma forma.

En esa tesitura el Constituyente fijó las bases para la debida integración y organización municipal, teniendo que la integración debe reunir como características ser de elección popular directa, conformándose por un Presidente Municipal, así como por diverso número de Regidores y Síndicos que la Ley determine, y serán designados en una sola elección.

Aunado a que, dicho alcance no se desprende de ninguna manera de la interpretación del artículo 2° de la Constitución Federal y los Tratados Internacionales en los que el Estado Mexicano es parte.

Máxime que, como se ha demostrado de una interpretación sistemática, legal y funcional de las legislaciones normativas que integran el marco jurídico aplicable para los pueblos y comunidades indígenas en la Entidad, se desprende que los pueblos y comunidades indígenas, y consecuentemente sus representantes, deben ser escuchados mediante el derecho a consulta.

Se afirma lo anterior, porque acorde con el criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es evidente que el derecho a la consulta previa, da sentido al derecho a la autodeterminación que prevé el artículo 2° de la Constitución, en razón de que si los órganos del Estado deciden sobre temas o políticas que afecten directamente a los pueblos indígenas sin considerar su opinión, atentan contra el derecho de dichos pueblos a decidir sus formas internas de convivencia y

organización social, económica, política y cultural. Más aún, en la fracción I, inciso B, de tal precepto, expresamente se estableció que las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Bajo este orden de ideas, la impetrante en el desempeño de su función como representante indígena ante el Ayuntamiento de Temoaya, Estado de México, sí debe ser tomada en consideración en los asuntos de trascendencia para su comunidad en apego a ese derecho a consulta que tienen los pueblos y comunidades indígenas, estimar lo contrario, vulnera a los derechos fundamentales consignados en favor de la comunidad indígena que representa; derecho que se encuentra regulado legalmente en el artículo 9, fracción II, inciso a), de la Ley de Derecho y Cultura Indígena del Estado de México.

Sin pasar por alto, que tal derecho le ha sido otorgado a la actora, derivado de la respuesta que emite el Presidente Municipal de Temoaya, Estado de México, mediante el oficio PM/572/2016, en el que refiere lo siguiente: "...únicamente tendrá derecho a voz . . .", garantizando así, su derecho de intervención en los asuntos que atañen a su comunidad.

En ese contexto, es evidente que el Poder Legislativo local sí desarrolló normas jurídicas obligatorias y concretas encaminadas a reconocer y regular el derecho a nombrar a un representante indígena ante los Ayuntamientos, normas de las que incluso deviene el nombramiento con el que la actora acredita su calidad de representante indígena y que garantizan la eficacia de su función.

Por tanto, si para impugnar una omisión legislativa debe demostrarse que el deber de la autoridad legislativa existe, esto es, que un mandato constitucional o legal obliga a una autoridad a expedir una disposición de carácter general; y quien tenga interés legítimo puede acudir a reclamar el inactuar de la autoridad, es decir, el cumplimiento de un mandato legal ya existente; lo que no acontece en el caso que nos ocupa, en donde la impetrante aduce la presunta omisión legislativa de la Legislatura local, para regular las disposiciones jurídicas relativas al derecho a voz y voto en el Cabildo de los representantes indígenas ante el Ayuntamiento; sin embargo, al no haberse demostrado, aún mediante interpretación, la existencia o alcance del mandato constitucional o legal, del que derive el

derecho del cual demanda su cumplimiento, no se acredita la existencia de la omisión legislativa afirmada por la impetrante.

En consecuencia, este Tribunal Electoral local, estima que en el caso en concreto, no existe la omisión legislativa que atribuye la actora al Congreso del Estado de México, toda vez que como ha quedado demostrado el derecho de representación política que detenta la actora, como Representante Indígena ante el Ayuntamiento de Temoaya, Estado de México, previsto en la fracción VII, del artículo 2° de la Constitución Federal, se encuentra regulado, por lo que no existe violación a dicho derecho fundamental, como tampoco existe violación al derecho de ser votado, en su vertiente de ejercicio del cargo.

Así entonces, al no acreditarse el incumplimiento invocado por la actora lo procedente es declarar infundados los motivos de disenso planteados.

II. OFICIO DE RESPUESTA DEL PRESIDENTE MUNICIPAL.

Previo al estudio de los agravios planteados por la actora, se procede al análisis de la respuesta emitida por el Presidente Municipal de Temoaya, estableciendo el marco conceptual y normativo del derecho de petición.

El derecho de petición es, ante todo, un derecho humano que representa una pieza fundamental en todo Estado democrático de derecho, ya que constituye un instrumento de participación ciudadana en los asuntos públicos, distinto a los componentes ordinarios que corresponden a los procesos electorales, así como, un mecanismo de exigibilidad y justiciabilidad, que se erige como eje transversal para toda la amplia gama de derechos humanos, configurándose, como una herramienta esencial para garantizar cualquier derecho frente a la estructura estatal.

Consecuentemente con lo anterior, el derecho de petición se encuentra enmarcado en dos acepciones primordiales, esto es: como derecho vinculado a la participación política, así como de seguridad y certeza jurídicas. El primero de éstos, se refiere al derecho que tiene toda persona de transmitir a las autoridades sus inquietudes, quejas, sugerencias y requerimientos en cualquier materia o asunto ya sea del interés del peticionario o del interés general; mientras que el segundo presupone la existencia formal de una relación entre el peticionario y las autoridades para el efecto de resolver una situación jurídica.

A pesar de su importancia dentro del sistema de democracia constitucional, el derecho de petición ha encontrado una

regulación limitada respecto de su contenido, formas y procesos para exigir su pleno ejercicio, incluso por cuanto hace a su propio reconocimiento en el ámbito internacional. En efecto, este derecho no está consagrado expresamente como un derecho humano en los instrumentos internacionales de la materia; no obstante, a ello, debe ser reconocido como tal, ya que, como se mencionó, se encuentra implícitamente recogido por el derecho a la información y a participar en los asuntos públicos, previstos en los artículos 18, 9 y 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En el ordenamiento nacional mexicano, los artículos 8° y 35, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevén el derecho de petición, de manera general, en favor de cualquier persona, y en forma particular, en relación con la materia política, en favor de los ciudadanos y las asociaciones políticas, para elevar una solicitud o reclamación ante cualquier ente público, misma que, habiendo sido efectuada por escrito, de manera pacífica y respetuosa, implica la emisión de una contestación, en breve término, que resuelva lo solicitado por el peticionario.

De conformidad con la normativa constitucional en comento, y en atención a su propia definición, la operatividad del derecho de petición contiene dos elementos fundamentales: 1) El reconocimiento que se hace a toda persona a dirigir peticiones y/o comunicaciones a entes del Estado; y 2) La adecuada y oportuna repuesta que deben otorgarse a los peticionarios frente a las solicitudes realizadas. En tal sentido, la petición representa el acto fundamental que delimita el ámbito objetivo para la emisión de un segundo acto: La respuesta.

Así, el análisis del citado artículo 8° Constitucional ha conducido a estimar que el derecho de petición no sólo consiste en la capacidad del ciudadano para dirigir y formular solicitudes ante cualquier entidad pública sobre asuntos que sean de su competencia; también incluye, la obtención de una respuesta adecuada y oportuna por parte de la entidad accionada, misma que debe ser notificada al peticionario. Tales actos, incluyen, la recepción y tramitación de la petición, la evaluación material conforme a la naturaleza de lo pedido, el pronunciamiento y la comunicación de éste al interesado. Por consiguiente, resulta claro que las autoridades accionadas deben actuar con eficacia y celeridad, por lo cual deben ser diligentes en el trámite y resolución de las solicitudes que ante ellas se presentan. De ese modo, no resultan válidas ni efectivas las respuestas a través de

las cuales se le informa al peticionario sobre el trámite que se está adelantando, o que se pretende realizar, sin que se resuelva lo solicitado.

En ese sentido, se advierte que para la plena satisfacción del derecho en comento, se requiere que a toda petición formulada recaiga una respuesta por escrito de la autoridad accionada, esto es, a quien se haya dirigido la solicitud, misma que debe satisfacer ciertos elementos mínimos que son propios del derecho de petición: (i) Debe resolver el asunto de fondo, en forma clara, precisa, así como ser congruente con lo solicitado; (ii) Debe ser oportuna, y (iii) Debe ser puesta en conocimiento del peticionario.

En caso de incumplimiento de esos presupuestos mínimos, se incurre en una vulneración del derecho fundamental de petición.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha emitido diversos criterios que han delimitado el alcance del ejercicio del derecho en materia política y los elementos que deben caracterizar la correlativa obligación de la autoridad de producir una respuesta, la cual debe entenderse en el sentido siguiente:

La respuesta: para dar cumplimiento al debido proceso consagrado en los artículo 14 y 16 Constitucionales y otorgar seguridad jurídica al peticionario, se ha estimado que la autoridad accionada debe emitir un acuerdo o resolución en breve término, entendiéndose por éste el que racionalmente se requieren en cada caso para estudiar la petición y acordarla; así mismo, la respuesta debe ser congruente con lo solicitado, con independencia del sentido de la respuesta, ya que el ejercicio del derecho de petición, no constriñe a la autoridad ante quien se formuló, a que provea necesariamente de conformidad lo solicitado por el promovente, sino que está en libertad de resolver de conformidad con los ordenamientos legales que resulten aplicables al caso; y, por último, la autoridad debe notificar el acuerdo o resolución recaída a la petición en forma personal al gobernado en el domicilio que señaló para tales efectos.

Sin embargo, en atención a la naturaleza, finalidades y alcances del derecho de petición, para el efecto de tener por colmada la omisión de atender la correlativa obligación de emitir la respuesta correspondiente, no basta con la observancia de la emisión de una resolución o acuerdo que sea debidamente notificada al peticionario en el domicilio señalado para tal efecto, sino que el juzgador debe corroborar que existen elemento s suficientes que lleven a la presunción formal de que dicha respuesta también cumple con el requisito de pertinencia o concordancia

consistente en la correspondencia formal entre la solicitud planteada por el peticionario y la respuesta por parte de la autoridad accionada.

Lo anterior, toda vez que al tratarse de un derecho humano, mis no que de conformidad con el artículo 1° Constitucional debe ser interpretado de forma *pro homine*, esto es, en el sentido que amplíe los beneficios y la protección de la norma en favor de los gobernados, el examen de la respuesta emitida con motivo del ejercicio del derecho de petición debe privilegiar el debido proceso, seguridad jurídica y certeza del peticionario para el efecto de asegurar una respuesta clara, precisa, oportuna y que atienda de manera frontal la solicitud planteada.

En esa lógica, los artículos 8° y 35, fracción V, Constitucionales obligan a las autoridades a emitir un acuerdo escrito en respuesta a toda petición, y a comunicarlo en breve término, además de que la respuesta debe, esencialmente, concordar o corresponder con la petición formulada por el peticionario, pues sería absurdo estimar que se satisface la obligación constitucional con una respuesta divergente, que no corresponde a lo solicitado o que no se encuentra vinculada con el continente de la petición.

Ello no implica, de ninguna manera, soslayar la libertad de las autoridades de emitir una respuesta con base en las consideraciones que estimen pertinentes, puesto que la respuesta no es inapropiada formalmente por el hecho de que se emita en uno u otro sentido, en cuyo caso, lo que procedería sería impugnar la legalidad de tales razonamientos; en ese orden, la concordancia o correspondencia de la respuesta respecto del contenido de lo solicitado no debe ser confundida con la legalidad material de su contenido.

Por consiguiente, el juzgador que resuelva sobre la omisión de cumplir con la obligación constitucional de emitir una respuesta, debe verificar los elementos mínimos que lleven a la conclusión de que se ha satisfecho este requisito de concordancia o correspondencia entre la o las solicitudes y la o las respuestas, puesto que de no hacerlo podría redundar en perjuicio del peticionario, al provocar, eventualmente, una mayor dilación en la resolución de su pretensión, consistente en solicitar la respuesta que corresponda a sus peticiones.

En esa lógica, a efecto de garantizar la plena vigencia y eficacia del derecho humano de petición, los órganos jurisdiccionales deben asegurarse: (i) Sobre la existencia de la respuesta; (ii) Que ésta sea concordante o corresponda formalmente con lo solicitado, con independencia del sentido de la propia respuesta;

v (iii) Que ésta haya sido comunicada al peticionario por escrito, puesto que, de no observarse éstos mínimos requisitos legales, se llegaría al absurdo de dejar sin objeto al propio derecho humano de petición, ya que se generaría un menoscabo a la garantía de acceso a los asuntos públicos por parte de los ciudadanos y asociaciones políticas, que es fundamental para asegurar una mayor eficacia y eficiencia de las actuaciones de los entes públicos.

En ese entendido, en el asunto de mérito la respuesta que emitió el Presidente Municipal de Temoaya, Estado de México mediante el oficio que ahora se impugna, respecto a la solicitud de información en la que la adora pedía le fuera informada sobre si tendría voz y voto en las sesiones de cabildo del Ayuntamiento antes referido como Representante Indígena; y si sería remunerada por dicho cargo; en la respuesta dirigida a ésta, la autoridad responsable resolvió que en términos del artículo 16 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, no tendría voto, toda vez que únicamente lo tienen los integrantes del Ayuntamiento, por lo que solo podría intervenir en los asuntos relacionados a su cargo como Representante Indígena ante el Ayuntamiento de Temoaya, Estado de México; respecto a si sería remunerado su cargo, la respuesta fue en sentido afirmativo.

Ahora bien, como se mencionó con antelación, a efecto de dar cumplimiento eficaz al derecho de petición contenido en los artículos 8° y 35, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la resolución que dé contestación a la omisión controvertida debe reunir ciertos mínimos necesarios que demuestren la emisión de una contestación que corresponda y sea concordante con lo solicitado, mediante un acuerdo escrito de la responsable a la que se haya dirigido la solicitud, el cual se debe hacer del conocimiento del peticionario en breve plazo.

En el caso bajo estudio, este órgano jurisdiccional observa que la pretensión de la promovente fue, en concreto, que se le informara si tendría voz y voto derivado de su encargo como representante indígena ante el Ayuntamiento de Temoaya, Estado de México y si el mismo sería remunerado.

Del oficio PM/572/2016, signado por el Presidente Municipal de Temoaya, Estado de México, que obra en copia certificada a foja 47 del expediente JDCL/146/2016, se concluye que sí ha sido atendida su pretensión mediante la respectiva respuesta que se inserta en dicho oficio, en cumplimiento a lo dispuesto por la Constitución de la República, y consecuente con los criterios jurisprudenciales emitidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral

del Poder Judicial de la Federación, respecto del derecho de petición, que se han resumido en párrafos precedentes, puesto que existe concordancia y correspondencia con las peticiones formuladas por la ahora actora mediante escritos de catorce de junio y veintiséis de julio, ambos de dos mil dieciséis. Ello, toda vez que la responsable resolvió los planteamientos de la actora.

Así las cosas, resulta inconcuso para este órgano jurisdiccional, que se tiene por cumplida la respuesta emitida por la autoridad responsable en los términos antes establecidos.

De ahí que en sean infundados los agravios esgrimidos por la actora.

..."

Como se advierte de la transcripción anterior, en la parte que interesa (subrayado para su identificación), el Tribunal Electoral del Estado de México dio contestación al planteamiento esencial de la actora respecto de la omisión alegada, señalándole que basó su pretensión y causa de pedir en una premisa errónea, consistente en que a su decir la Legislatura Local no ha emitido las disposiciones necesarias para regular la función del representante indígena ante el Ayuntamiento, para tener el derecho a voz y voto en el Cabildo, considerando que sólo de esta forma se dará eficacia al derecho de representación indígena.

Sostuvo que, en primer término, la actora confunde los conceptos de Ayuntamiento y Cabildo, pues en tanto, el Ayuntamiento es el órgano de gobierno de un municipio, el cual se encuentra integrado por un Presidente, y el número de regidores y síndicos que la ley determine; el Cabildo es la actuación del Ayuntamiento como órgano deliberante, para resolver los asuntos de su competencia; y que en segundo

término, la actora pasa por alto que su representación debe ejercerse ante (delante de o en presencia del Ayuntamiento y no, dentro (en el interior) del Ayuntamiento, como pretende hacer valer la incoante, siendo a partir de ese equívoco, que argumenta le asiste el derecho a voz y voto en el Cabildo, deducción que es incorrecta.

Lo anterior, expuso el Tribunal Local, porque el derecho y alcances de la representación indígena ante la autoridad municipal, fueron reconocidos y regulados por la normativa local, ello es así, porque la Legislatura local cumplió con el deber de legislar, el derecho de las comunidades indígenas a elegir representantes indígenas ante los Ayuntamientos, mediante la emisión de las disposiciones normativas ya referidas, ello dentro de la libertad configurativa que les ha sido otorgada, tal como se desprende del marco normativo ya expuesto.

Agregó el Tribunal Local que la Constitución local, como también el Código Electoral de la Entidad, establecen que los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a elegir representantes ante los Ayuntamientos con el propósito de fortalecer su participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas, además de reconocer que pueden elegir de acuerdo a sus principios, normas, procedimientos y prácticas tradicionales a sus autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno.

Así, estimó el Tribunal local que no le era posible conceder a la actora el alcance del derecho de representación indígenas pretendido, relativo a que el Congreso del Estado de México emita medidas legislativas para que en ejercicio de sus derechos políticos, los representantes indígenas ante los ayuntamientos cuenten con el derecho a voz y voto en el Cabildo, toda vez que ello significaría necesariamente formar parte del Ayuntamiento, circunstancia que a todas luces sería contraria a la integración prevista en el citado artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, precepto constitucional que es claro en acotar la integración del órgano de gobierno municipal, al establecer que cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, que estará integrado por un Presidente Municipal y el número de Regidores y Síndicos que la Ley determine.

Lo anterior, porque consideró que conforme a la Constitución local, los miembros de los Ayuntamientos serán designados en una sola elección, distinguiéndose los regidores por orden numérico y los síndicos cuando sean dos en la misma forma; así, sostuvo que el Constituyente fijó las bases para la debida integración y organización municipal, teniendo que la integración debe reunir como características ser de elección popular directa, conformándose por un Presidente Municipal, así como por diverso número de Regidores y Síndicos que la Ley determine, y serán designados en una sola elección.

Ahora bien, en cuanto al acto impugnado del Presidente Municipal de Temoaya, Estado de México, esencialmente consideró que la pretensión de la promovente fue, en concreto, que se le informara si tendría voz y voto derivado de su encargo como representante indígena ante el Ayuntamiento de Temoaya, Estado de México y si el mismo sería remunerado.

Por tanto estimó que, del oficio PM/572/2016, signado por el Presidente Municipal de Temoaya, Estado de México, que obra en copia certificada a foja 47 del expediente JDCL/146/2016, concluyó que sí fue atendida su pretensión mediante la respectiva respuesta que se inserta en dicho oficio, en cumplimiento a lo dispuesto por la Constitución de la República, y consecuente con los criterios jurisprudenciales emitidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, respecto del derecho de petición.

En virtud de lo anterior, como ha quedado precisado, contrariamente a como lo sostiene la ciudadana actora, el Tribunal Electoral del Estado de México, sí realizó el análisis de los planteamientos expuestos en vía de agravio en la forma que le fueron planteados. De ahí que resulte infundada su alegación de que la responsable incurrió en falta de exhaustividad e incongruencia en la sentencia impugnada.

2. Omisión Legislativa por parte del Congreso del Estado de México en materia de representación indígena ante los ayuntamientos en el Estado de México.

En sus planteamientos esenciales ante esta instancia, la actora aduce que, indebidamente, el Tribunal Local concluyó que no existe omisión legislativa en el Congreso del Estado de México para regular y adecuar los derechos políticos de los representantes indígenas ante el Ayuntamiento de Temoaya, Estado de México, a efecto de que puedan acceder a los cabildos con voz y voto, transgrediendo con tal conclusión el mandato contenido en el artículo 2° constitucional.

Por tanto, estima que, la Sala Superior debe pronunciarse en el sentido de que existe omisión legislativa por parte del Congreso del Estado de México, ordenando adecuar y adoptar las medidas legislativas necesarias para garantizar el ejercicio de los derechos políticos de los representantes indígenas ante los ayuntamientos de la citada entidad federativa específicamente en Temoaya, Estado de México, para que accedan a los cabildos con voz y voto, porque considera que, sólo de esa manera tal representación indígena tendrá efectividad ante los ayuntamientos.

Ahora bien, analizados en su conjunto los motivos de agravio expuestos por la actora, éstos **deben desestimarse**, atendiendo a las consideraciones que se exponen en los apartados subsecuentes.

La Sala Superior se ha pronunciado en el sentido de que, la omisión legislativa se configura cuando el legislador no cumple, en un tiempo razonable o dentro del plazo determinado en la misma Constitución, un mandato concreto de legislar, impuesto expresa o implícitamente por la Ley Suprema.

Así, la omisión del legislador ordinario se presenta cuando éste está constreñido a desarrollar en una ley un mandato constitucional y no lo hace; el legislador no dicta una ley o parte de ésta, que debería expedir para hacer real y efectivo el mandato constitucional, lo cual se torna más grave cuando las omisiones pueden afectar derechos fundamentales de los gobernados previstos en la Constitución Federal o en los tratados internacionales vigentes en el contexto del sistema jurídico mexicano.

Ahora bien, en el artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos quedaron establecidos derechos mínimos de autonomía que los Estados deben garantizar en la regulación jurídica que realicen de la organización de sus pueblos y comunidades indígenas.

El citado artículo 2°, apartado A, fracción VII, reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

En función de dicho imperativo constitucional se ordena que las constituciones y leyes de las entidades federativas, reconozcan y regulen estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

Lo anterior se traduce en un mandato constitucional mínimo hacia las legislaturas estatales, a fin de regular diversos aspectos relacionados con la autonomía y participación política de los habitantes de las comunidades indígenas, dejándoles el margen correspondiente de su libertad configurativa.

Ese marco de libertad de configuración legislativa, los Congresos Locales deben delinear el esquema de protección y resguardo a los derechos de las comunidades indígenas a partir de un esquema de valores y principios a partir de lo que dispone el propio artículo constitucional que señala en su párrafo cuarto:

> *El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.*

De ese modo, la Constitución representa el eje o marco de referencia sobre el cual debe desenvolverse el órgano estatal,

constituyendo en sí misma un límite y un paradigma de actuación de la autoridad, a partir del diseño que, en particular, cada entidad federativa desarrolle acorde con su propio contexto material, político y social.

En ese contexto, el Poder Legislativo del Estado de México ha emitido diversas disposiciones jurídicas a efecto de fortalecer la participación y representación política de las comunidades indígenas en la Entidad, entre ellas, las contenidas en los artículos 17 de la Constitución Política del Estado de México, y el artículo 23 del Código Electoral local.

Al respecto, el artículo 17, párrafo cuarto, de la Constitución local señala que, **los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a elegir, en los pueblos con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos, con el propósito de fortalecer su participación y representación, de conformidad con sus tradiciones y normas internas.**

Por su parte, el artículo 23 del Código Electoral del Estado de México prevé lo siguiente:

> "Artículo 23. Los municipios constituyen la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, y su gobierno corresponde a un cuerpo colegiado denominado Ayuntamiento, integrado por un jefe de asamblea llamado presidente municipal y por regidores y síndico o síndicos electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, conforme a las normas establecidas en este Código.
>
> **Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos, con el propósito de**

> **fortalecer su participación y representación política, de conformidad con sus tradiciones y normas internas.**
>
> Los pueblos y comunidades indígenas podrán elegir, de acuerdo con sus principios, normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a sus autoridades o sus representantes para el ejercicio de sus formas, propias de gobierno interno, garantizando la participación de hombres y mujeres en condiciones de equidad, de conformidad con la ley respectiva".

Como se desprende de los antecedentes histórico normativos que enmarcan el presente asunto, el veintiocho de junio de dos mil catorce se modificó el artículo 78, segundo párrafo, de la Ley Orgánica Municipal, el cual prevé que la autoridad municipal a través de una convocatoria invitará a las comunidades indígenas, para elegir de acuerdo a sus sistemas de normativa interna, procedimientos y tradiciones, **usos y costumbres a un representante ante el Ayuntamiento, voluntad que deberá ser plasmada en un acta y reconocida por el Ayuntamiento electo.**

La disposición orgánica municipal pone de relieve un propósito sustancial, consistente en establecer, acorde con la autonomía que corresponde a cada comunidad indígena, una posibilidad de elegir a **un representante indígena en el Ayuntamiento**, de acuerdo con el procedimiento de elección que se considere, a partir de los procedimientos, tradiciones, usos y costumbres.

En consonancia, la Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de México establece en sus artículos 24 y 25 lo siguiente:

CAPITULO II

Sistemas normativos de los pueblos y las comunidades indígenas

Artículo 24.- Los pueblos y comunidades indígenas del Estado de México, cuentan con sistemas normativos internos que han ejercido de acuerdo a las propias cualidades y condiciones específicas de cada pueblo, para resolver distintos asuntos intracomunitarios y que se consideran como usos y costumbres.

Artículo 25.- El Estado de México reconoce la validez de las normas internas de los pueblos y comunidades indígenas en el ámbito de las relaciones familiares, de la vida civil, de la organización de la vida comunitaria y en general de la prevención y solución de conflictos al interior de cada comunidad asentada en un territorio regional, municipal o por localidad.

Los usos y costumbres que se reconocen legalmente válidos y legítimos de los pueblos indígenas, por ningún motivo o circunstancia deberán contravenir la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la del Estado Libre y Soberano de México, las Leyes Estatales vigentes, ni vulnerar los derechos humanos ni de terceros.

De la legislación precisada puede observarse que se estatuye un deber para las dependencias y entidades de la administración pública estatal y municipal, los poderes Legislativo y Judicial, así como los organismos públicos autónomos de brindar asesoría y atención especializada a las personas indígenas.

Se reconoce el derecho a la libre determinación y la autonomía de los pueblos y comunidades en toda su amplitud, así como el derecho de promover por sí mismos o a través de sus autoridades tradicionales de manera directa y sin

intermediarios cualquier gestión con sus autoridades, sin menoscabo de sus derechos individuales, políticos y sociales.

También se concibe que, en los municipios con población indígena, los Ayuntamientos podrán crear órganos y comisiones encargados de atender sus asuntos, limitando a los titulares de las mismas a respetar en su actuar las tradiciones de las comunidades; y finalmente.

El derecho de decidir las propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual, ello mediante la obligación de las autoridades de consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus autoridades o representantes tradicionales cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

En razón de lo anterior, es dable sostener que una interpretación sistemática y funcional de lo dispuesto en la Constitución Política del Estado de México, del Código Electoral, así como lo dispuesto por el artículo 28 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, así como de los artículos 24 y 25 de la Ley de Derechos y Cultura Indígena en la propia entidad federativa permiten advertir que el desarrollo normativo de la figura de la representación indígena salvaguarda los aspectos sustanciales siguientes:

- Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a elegir representantes en los Ayuntamientos con el propósito de fortalecer su participación política y tradiciones de conformidad con sus tradiciones y normas internas.
- Se ha reconocido a su vez el deber de elegir de acuerdo a sus principios, normas, procedimientos y prácticas tradicionales a sus autoridades para el ejercicio de sus formas de gobierno.
- Se ha estatuido la posibilidad de que las comunidades indígenas elijan de acuerdo con sus propios usos y costumbres a un represente para que cumpla una función de enlace con los órganos de gobierno en la municipalidad.

Empero, no es dable advertir la existencia de un mandato constitucional atinente a que el legislador desarrolle disposiciones normativas para que los representantes ante el ayuntamiento forman parte del órgano de gobierno municipal, dado que ese proceder legislativo no se advierte consagrado o mandatado en el texto del artículo 2° apartado A de la Constitución Federal.

En consideraciones esencialmente coincidentes se pronunció la Sala Superior al emitir opinión en el expediente SUP-OP-24/2014 en relación con la Acción de Inconstitucionalidad 56/2014 y su acumulada, en la que se consideró que el artículo 23 del Código Electoral local, se ajusta perfectamente a

nuestro cuerpo normativo fundamental, ya que la legislatura del Estado de México atendió adecuadamente el derecho de los pueblos y de las comunidades indígenas a su libre determinación y autonomía, para elegir a representantes ante los ayuntamientos.

Se sostuvo al respecto que, el artículo 23 del Código Electoral del Estado de México garantiza que dichos pueblos y comunidades indígenas, de acuerdo con sus principios, normas, procedimientos y prácticas tradicionales, puedan elegir representantes ante los ayuntamientos, tal como lo mandata el citado artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ello, porque la legislatura del Estado de México atendió el derecho de los pueblos y de las comunidades indígenas a su libre determinación y autonomía, para elegir a representantes ante los ayuntamientos, según lo dispuesto por el artículo 23 del Código Electoral del Estado de México, el cual garantiza que dichos pueblos y comunidades indígenas, de acuerdo con sus principios, normas, procedimientos y prácticas tradicionales, puedan elegir representantes ante los ayuntamientos, en estricto acatamiento de lo ordenado en el artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En esa tesitura, debe desestimarse la pretensión de la enjuiciante de que, la Sala Superior deba pronunciarse en el sentido de que existe omisión legislativa por parte del Congreso

del Estado de México, de regular, adecuar y adoptar las medidas legislativas necesarias para garantizar el ejercicio de los derechos políticos de los representantes indígenas ante los ayuntamientos de la citada entidad federativa.

3. Representación indígena ante el Ayuntamiento con voz y voto, y condiciones materiales para su ejercicio

La actora aduce que, el Tribunal local desestimó, indebidamente, la finalidad esencial de la fracción VII del apartado A del artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues le negó su reconocimiento efectivo como representante indígena ante el Ayuntamiento de Temoaya, con una real participación a través de voz y voto en las sesiones de cabildo.

Además, expone que, en contravención a dicho precepto constitucional, se le obstaculiza en el desempeño efectivo de su cargo como representante indígena porque no se le proporcionan condiciones materiales para ello, tales como mobiliario, no cuenta con papelería, entre otros aspectos más necesarios para tal efecto.

En consideración de la Sala Superior, se estima **parcialmente fundada** la pretensión de la actora, conforme con las circunstancias de hecho y consideraciones de derecho que se exponen enseguida.

Cabe recordar que el catorce de junio y el veintiséis de julio de dos mil dieciséis, la hoy actora Rocío Silverio Romero, en su carácter de representante indígena ante el Ayuntamiento de Temoaya, Estado de México, solicitó diversa información relacionada con el ejercicio de su cargo, cuestionando si tendría derecho a voz y voto en las sesiones de cabildo, y recibiría o no remuneración alguna.

Al respecto, la respuesta que emitió el Presidente Municipal de Temoaya, Estado de México, fue en el sentido de que, en términos del artículo 16 de la Ley Orgánica Municipal de la citada entidad federativa, no tendría voto, toda vez que únicamente lo tienen los integrantes del Ayuntamiento, por lo que solo podría intervenir en los asuntos inherentes a su representación indígena, y respecto a si sería remunerada en su cargo, la respuesta fue en sentido afirmativo.

Expuesto lo anterior, resulta necesario analizar los planteamientos de la actora en dos aspectos; a) determinar si tendría derecho a voz y voto en las sesiones de cabildo y, b) determinar si el ejercicio efectivo de su representación indígena implica que le sean proporcionadas por el Ayuntamiento, las condiciones materiales necesarias para tal efecto.

a) Derecho a voto en las sesiones de cabildo

En consideración de la Sala Superior, la representación indígena ante el gobierno municipal no implica que se le deba

atribuir voto en la toma de decisiones dentro del órgano de gobierno municipal, por lo cual las pretensiones de la actora en este sentido **deben desestimarse**.

En efecto, sólo los integrantes del ayuntamiento electos constitucionalmente cuentan con voz y voto, y los representantes indígenas ante un ayuntamiento, al no formar parte del órgano de gobierno municipal, sólo tendrán la facultad de representación, sin que dichos representantes puedan tener voto en la toma de decisiones dentro de las sesiones de cabildo.

Arribar a una conclusión contraria, otorgando voto a personas que, constitucional o legalmente, no formen parte del Ayuntamiento, contravendría la integración prevista en el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, precepto que es claro en acotar la integración del órgano de gobierno municipal, al establecer que cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, que estará integrado por un Presidente Municipal y el número de Regidores y Síndicos que la Ley determine.

Asimismo, el artículo 118 de la Constitución del Estado de México establece que, los miembros de los Ayuntamientos serán designados en una sola elección, distinguiéndose los regidores por orden numérico y los síndicos cuando sean dos en la misma forma; así, la debida integración y organización municipal, debe ser a través de elección popular directa,

conformándose por un Presidente Municipal, así como por diverso número de Regidores y Síndicos que la Ley determine, y serán designados en una sola elección.

Además, si bien el artículo 2°, apartado A, de la Constitución Federal, en su fracción VII, ordena la implementación de una representación indígena ante los ayuntamientos, con el propósito de fortalecer la participación y representación política, no se advierte que tal finalidad conlleve el derecho de tal representación de contar con voto en las sesiones de los gobiernos municipales.

Si el Poder reformador de la Constitución hubiera tenido como intención otorgar no solo voz sino también voto a los representantes indígenas ante los ayuntamientos, así lo hubiera dispuesto no solamente en el citado artículo 2° constitucional, sino haciendo la precisión en tal sentido en el artículo 115 de la propia Constitución Federal.

Tal como esencialmente lo consideró el Tribunal Local responsable, la representación indígena ante los Ayuntamientos con el propósito de fortalecer su participación y representación, no conlleva su integración e inclusión en dicho órgano de gobierno, como uno más de sus integrantes, con voto en los asuntos municipales.

La representación indígena sólo implica que quien ejerce el cargo de representante, tenga el derecho de exponer planteamientos que de una forma u otra, pudieran beneficiar

o afectar al sector al cual representa, es decir, frente al órgano municipal colegiado, mas no desde el interior de dicho órgano pues con ello desnaturalizaría la figura de representación, la cual sólo se traduce en que pueda ejercer la defensa de los intereses de sus representados, lo cual no podría realizar si fuera integrante del cabildo.

b) Ejercicio efectivo de la representación indígena ante el Ayuntamiento y las condiciones materiales necesarias para tal efecto.

En consideración de esta Sala Superior, si bien se ha arribado a la conclusión de que la representación indígena no conlleva el derecho de integrar los ayuntamientos ni contar con voto en las sesiones de cabildo, sin embargo, se debe dar contenido a la finalidad de la disposición contenida en el artículo 2°, apartado A, de la Constitución Federal, en su fracción VII, que ordena la implementación de una representación indígena ante los ayuntamientos, con el propósito de fortalecer la participación y representación política.

En tal sentido, al tratarse de una disposición de carácter constitucional, dirigida particularmente a **fortalecer la participación y representación política de las comunidades indígenas**, con independencia de su falta de regulación en ordenamientos locales secundarios, se debe considerar que los representantes indígenas ante los ayuntamientos cuentan con un ejercicio de representación y con la posibilidad de

exteriorizar sus consideraciones, en sentido amplio, en todos los asuntos que sean sometidos al conocimiento del cabildo.

Esto es, tienen la posibilidad material de participar con voz, pero sin voto en las sesiones de cabildo, lo que los torna en un verdadero enlace o gestor de los intereses de las comunidades indígenas al seno del cabildo, sin distorsionar o trastocar la estructura orgánico funcional que delimita el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que se daría si se incorporara un derecho a votar en las decisiones de autoridad municipal.

En ese sentido, el procedimiento de elección de un representante indígena en el Estado de México implica que la ciudadanía elija a su representante para que cumpla esa finalidad de interacción con la autoridad municipal, expresando los intereses de la comunidad correspondiente.

En consecuencia, no deben establecerse medidas que obstaculicen o impidan el acceso y materialidad a dicha representación, a efecto de que el representante no pueda ser removido ni privado de la facultad de representación a la que se accedió mediante el voto, sino por las causas y de acuerdo con los procedimientos legalmente previstos.

Por tanto, la materialidad del derecho de acceso y ejercicio del cargo debe entenderse circunscrito a las funciones propias de su representación y no puede comprender potestades que estén previstas o adjudicadas a los integrantes del cabildo, en

los términos de lo dispuesto por el artículo 115 de la Constitución y la legislación correspondiente.

En el caso concreto que se analiza, Rocío Silverio Romero resultó electa como representante indígena ante el Ayuntamiento de Temoaya, Estado de México, derivado del mandamiento contenido en el artículo 2°, apartado A, de la Constitución Federal, en su fracción VII, que ordena la implementación de una **representación indígena ante los ayuntamientos, con el propósito de fortalecer la participación y representación política**, sin que implique la incorporación al contexto de la administración municipal trazada desde el orden constitucional.

Por tanto, el objeto y fin fundamental de la implementación de la representación indígena se traduce en la posibilidad de representar a la comunidad indígena de cara a la estructura orgánico funcional del Ayuntamiento a efecto de transmitir y dar a conocer la particular ideología, tradiciones, costumbres ancestrales, usos y costumbres de las comunidades indígenas a efecto de dar materialidad a su derecho, de participación y representación política en los ayuntamientos.

De ahí que, para la Sala Superior, como Tribunal Constitucional garante de derechos fundamentales, en el caso los derechos de participación política de comunidades indígenas, estime procedente darle sentido al citado precepto constitucional.

En esa tesitura es necesario emitir un pronunciamiento acerca de dos aspectos en lo que concierne a la representación indígena en el Ayuntamiento, es decir, derecho a voz, y derecho a contar con elementos materiales eficaces para el desempeño de su representación.

Derecho a voz

La participación y representación política indígena en Temoaya, Estado México, implica una participación democrática amplia en todos los aspectos inherentes a la gestión administrativa, es decir, sin que deba hacerse distinción alguna de qué asuntos conciernen a las comunidades indígenas y cuáles no.

Además, la disposición constitucional ordena la participación y representación política en los ayuntamientos, lo que implica que no debe existir restricción alguna en el uso de la voz por parte de la representación indígena en los ayuntamientos, y en esa virtud, asiste la razón y **resulta fundada** la pretensión de la enjuiciante de que, **debe contar con voz en todas las sesiones de cabildo correspondientes, así como el derecho de ser convocado oportunamente a las citadas sesiones y tener conocimiento previo de los asuntos a tratar, mediante los comunicados correspondientes del orden de asuntos a discutir.**

En ese sentido, conforme a lo dispuesto en los artículos 27 y 28 de la Ley Orgánica Municipal, los Ayuntamientos son órganos deliberantes, que deberán resolver colegiadamente los

asuntos de su competencia, dando materialidad al derecho de la comunidad y de sus integrantes a contar con una representación indígena, pero sin voto, a fin de discutir asuntos de su interés para la comunidad y con competencia sobre el mismo, pudiendo tomar en cuenta la opinión del público que participe en la Sesión al dictaminar sus resoluciones.

Derecho a contar con elementos materiales eficaces para el desempeño de su representación

Ahora bien, derivado de las consideraciones anteriores relativas al derecho de voz en todas las sesiones de cabildo y el conocimiento previo de los asuntos públicos municipales a tratar en tales sesiones, bajo un ejercicio serio y efectivo por parte de quien ostente la representación indígena en el municipio, en el caso la actora Rocío Silverio Romero en el Ayuntamiento de Temoaya, Estado de México, implican que cuente con elementos y recursos materiales para ejercer su representación.

Es decir, el ejercicio de la representación en el sentido apuntado, necesariamente debe ser solventado por el ayuntamiento ante quien se ejerce tal representación, de acuerdo con su disponibilidad presupuestal, pues el artículo 2°, apartado A, de la Constitución Federal, en su fracción VII, que conlleva tal finalidad, para así darle sentido a que se **implemente una representación indígena ante los**

ayuntamientos, con el propósito de fortalecer la participación y representación política.

Como se ha señalado, si bien por disposición constitucional y legal **no puede considerarse al representante indígena como un integrante más del ayuntamiento**, sin embargo, su representación la ejerce respecto de toda la comunidad indígena del municipio, es decir, respecto de todos los problemas inherentes a un municipio, que finalmente también son problemas de la comunidad indígena.

Así, su actividad de representación, comprende materialmente los aspectos que trascienden a la comunidad municipal indígena, por lo cual es una medida proporcional y razonablemente jurídica que en el ejercicio político y representativo de la comunidad, el ayuntamiento determine los recursos económicos y materiales mínimos que resulten necesarios para el ejercicio de su representación.

En ese sentido, dichos recursos deberán estar de conformidad con el presupuesto del ayuntamiento y ser consecuentes con las actividades esenciales e indispensables para que el ejercicio de la representación se despliegue adecuadamente en función de todos aquellos asuntos inherentes a la comunidad.

QUINTO. Efectos. Al estimarse fundadas las alegaciones relativas a que Rocío Silverio Romero, en su carácter de representante indígena en el Municipio de Temoaya, Estado

de México, tiene derecho a participar con voto en todas las sesiones de cabildo, y a que se le otorguen los elementos materiales para ejercer su representación, por tanto, se ordena al Ayuntamiento del citado municipio, provea en el ámbito orgánico y administrativo municipal, lo que en Derecho corresponda para tal efecto.

Por lo expuesto y fundado se,

R E S U E L V E

ÚNICO. Se **modifica** la sentencia impugnada, para los efectos precisados en el considerando quinto de esta resolución.

NOTIFÍQUESE como corresponda.

En su oportunidad, remítanse a su lugar de origen las constancias a que haya lugar, y acto seguido, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por mayoría de votos, lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, y los Magistrados Felipe de la Mata Pizaña y Reyes Rodríguez Mondragón, quienes formulan voto particular. La Secretaria General de Acuerdos autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

MAGISTRADO

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADO

INDALFER INFANTE GONZALES

MAGISTRADO

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

MAGISTRADA

MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

MAGISTRADO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO

TRIBUNAL ELECTORAL DEL
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

VOTO PARTICULAR QUE EMITEN LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS Y LOS MAGISTRADOS FELIPE DE LA MATA PIZAÑA Y REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN RESPECTO A LA SENTENCIA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO SUP-JDC-114/2017.

1. Disenso con el criterio mayoritario

El criterio mayoritario que sustenta la sentencia de la Sala Superior, en el sentido de revocar la determinación del Tribunal Electoral del Estado de México, dictada en los expedientes JDCL/144/2016 y su acumulado JDCL/146/2016, considera que el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a contar con representantes ante los ayuntamientos no incluye el derecho a votar de sus representantes en las sesiones del cabildo, pues no forman parte de éste, por lo que su representación se limita a hacer uso de la voz y a que se le entreguen los materiales necesarios para desempeñar su función, sin derecho a una remuneración. Ello, al considerar que solamente los integrantes del ayuntamiento electos constitucionalmente cuentan con voz y voto.

En la opinión de la Magistrada y los magistrados que emitimos este voto, la representación política de los pueblos y comunidades -al ser un derecho previsto en la Constitución federal y en los tratados internacionales- no debe limitarse *ex ante*, y sin una adecuada regulación únicamente al reconocimiento del derecho a voz y a contar con recursos materiales mínimos. Por el contrario, existe un deber especial de maximizar el derecho a la autonomía de los pueblos y

comunidades indígenas que debe incluir el derecho a votar de sus representantes y a contar con los recursos suficientes, de manera que éstos tengan un ejercicio efectivo del cargo.

Esto conlleva a que se permita a los representantes indígenas ejercer plenamente el derecho y los deberes correlativos de la representación política de sus comunidades, sin que se pueda imponer alguna limitación no prevista legislativamente. Por tanto, en el caso, se le debe reconocer a la actora el derecho a participar en las sesiones del cabildo del ayuntamiento de Temoaya, Estado de México, con voz y voto y el derecho a contar con recursos suficientes para hacer efectiva su representación a fin de que esté en posibilidad de intervenir en las decisiones de los órganos de gobierno, ya sea haciendo propuestas, opinando o aprobando tales decisiones administrativas.

2. Planteamiento del problema

La controversia en este asunto consiste en determinar si, se les debe reconocer a los representantes indígenas ante los ayuntamientos del Estado de México el derecho a participar con voz y voto, así como de contar con los recursos necesarios para ejercer su representación.

El tribunal local desestimó los planteamientos de la actora, al considerar que el derecho de representación que tienen las comunidades y pueblos indígenas, no implica integrar el ayuntamiento, porque eso sería contrario a lo previsto en el artículo

115, fracción I, de la Constitución Federal, al establecer que cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, que estará integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine.

La mayoría considera que, no obstante que la representación indígena no conlleva el derecho a integrar los ayuntamientos ni a contar con voto en las sesiones de cabildo, se debe dar contenido a lo previsto en el artículo 2º, apartado A, fracción VII, de la Constitución Federal. En este apartado se ordena implementarla con el propósito de fortalecer la participación política de los pueblos y comunidades indígenas, por lo cual se les debe permitir hacer uso de la voz en todas las sesiones de cabildo correspondientes, así como el derecho de ser convocado oportunamente y tener conocimiento previo de los asuntos, así como contar con los elementos materiales eficaces para el desempeño de sus funciones.

3. Motivos del disenso

Estamos en desacuerdo con la manera en que la sentencia interpreta el alcance de lo previsto en el citado artículo constitucional.

Desde nuestra perspectiva, la debida interpretación de la norma constitucional lleva a entender que el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a tener representantes indígenas en los ayuntamientos implica que estos deban participar efectivamente en la deliberación y toma de decisiones. Es decir, los representantes indígenas pueden intervenir en las sesiones de cabildo no solamente

con derecho a voz, sino también votar los asuntos que se sometan, lo anterior con el fin de hacer efectiva su participación política.

Esto, porque la Constitución Federal, en el artículo 2º, apartado A, fracción VII[3], reconoce el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y en consecuencia, entre otros derechos que tienen, es el de tener representantes indígenas ante

[3] Artículo 2o.- La Nación Mexicana es única e indivisible.
La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.
La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.
Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.
El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.
A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:
I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.
II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.
III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.
[...]
VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.
Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.
[...]
Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.
[...]

los ayuntamientos. Para tal efecto, las constituciones y leyes de las entidades federativas deben reconocer y regular tales derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

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

En esa tesitura, dado el valor normativo de la Constitución, lo dispuesto en la fracción VII del apartado A del artículo 2° constitucional contiene una norma que resulta de capital importancia, ya que, en relación con las obligaciones reforzadas de todas las autoridades, establecidas en el artículo 1° de la propia Constitución, constituye el parámetro de control de la regularidad constitucional de los procedimientos legales para interpretar las disposiciones aplicables, a fin de maximizar la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas.

Esta Sala Superior ha considerado que al momento de aplicar los derechos de las comunidades indígenas debe tenerse en cuenta la interpretación sistemática de lo dispuesto en los artículos 2°,

apartado A, fracción III y VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 8, párrafos 1 y 2, del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; 46, párrafo 2, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, así como 29, inciso c), y 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; que se refieren al principio de maximización de la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, que implica también la minimización de las restricciones a su ejercicio, y que potencializa su derecho a la autonomía o autogobierno.

Si bien esos derechos indígenas, no constituyen derechos absolutos, toda limitación debe, en principio, estar prevista legalmente, ser estrictamente necesaria y razonable para garantizar el reconocimiento y respeto debidos a los derechos y libertades fundamentales de los integrantes de dichas comunidades, así como para satisfacer las necesidades de una sociedad democrática y plural, considerando el contexto específico de cada comunidad, a fin de que no se impongan restricciones que incidan desproporcionadamente en el derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas y al desarrollo pleno de su cultura.

Lo anterior tiene sustento en las tesis VIII/2015 y XXXIII/2014, de rubros: **COMUNIDADES INDÍGENAS. TODA RESTRICCIÓN DE SU AUTONOMÍA DEBE SER ESTRICTAMENTE NECESARIA Y**

RAZONABLE[4] y **COMUNIDADES INDÍGENAS. EL PRINCIPIO DE MAXIMIZACIÓN DE LA AUTONOMÍA IMPLICA LA SALVAGUARDA Y PROTECCIÓN DEL SISTEMA NORMATIVO INTERNO**[5].

Por tanto, a falta de una legislación que precise los alcances del reconocimiento federal y local del derecho a elegir representantes ante los ayuntamientos, el derecho a la participación y representación política de las comunidades indígenas en los municipios –norma de fuente constitucional (federal y local), y convencional– debe ser maximizada por esta autoridad jurisdiccional.

En el caso concreto, el legislador del Estado de México reconoce este derecho, pero no regula específicamente la forma en que se puede ejercer. Por ello, se deben establecer condiciones que maximicen el ejercicio de ese derecho y no establecer condiciones mínimas, pues ello supone una interpretación más amplia e integral del derecho colectivo en cuestión.

Para esa maximización resulta pertinente considerar los criterios sostenidos en la jurisprudencia internacional sobre derechos humanos. En el caso de la representación política de las comunidades indígenas, la Corte Interamericana de Derechos

[4] Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 47 a 48.
[5] Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, páginas 81 a 82.

Humanos, en el caso *Caso Yatama Vs. Nicaragua*, sostuvo que la protección de los derechos de participación política incluyen amplias y diversas actividades de todos los ciudadanos con el propósito de influir en los gobernantes, pero también de influir de manera **directa** en la formación de la política estatal mediante representantes elegidos o designados directamente.[6]

La Corte Interamericana concluyó en ese caso que la Convención obligaba al Estado demandado a "225. [...] adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que los miembros de las comunidades indígenas y étnicas [...] puedan participar, **en condiciones de igualdad, en la toma de decisiones sobre asuntos y políticas que inciden o pueden incidir en sus derechos y en el desarrollo de dichas comunidades**, de forma tal que puedan **integrarse a las instituciones y órganos estatales y participar de manera directa y proporcional a su población en la dirección de los asuntos públicos**, así como hacerlo desde sus propias instituciones y de acuerdo a sus valores, usos, costumbres y formas de organización,

[6] "195. Es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que dichos derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación. Los hechos del presente caso se refieren **principalmente a la participación política por medio de representantes libremente elegidos** [...]
196. La participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizados, con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, **así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa.**"
200. El derecho a tener acceso a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad protege el acceso a una forma directa de participación en el diseño, implementación, desarrollo y ejecución de las directrices políticas estatales a través de funciones públicas. Se entiende que estas condiciones generales de igualdad están referidas tanto al acceso a la función pública por elección popular como por nombramiento o designación.

siempre que sean compatibles con los derechos humanos consagrados en la Convención."

Añadió también que no llevar a cabo esos deberes "incidió en la carencia de representación de las necesidades de los miembros de las referidas comunidades en los órganos regionales encargados de adoptar políticas y programas que podrían influir en su desarrollo."

Con base en esos razonamientos, la Corte Interamericana condenó al Estado demandado a "259. [...] reformar la regulación de los requisitos dispuestos en la Ley Electoral [... para...] **permitir y fomentar que los miembros de esas comunidades cuenten con una representación adecuada que les permita intervenir en los procesos de decisión sobre las cuestiones nacionales, que conciernen a la sociedad en su conjunto, y los asuntos particulares que atañen a dichas comunidades, por lo que dichos requisitos no deberán constituir obstáculos a dicha participación política."**

Esta línea jurisprudencial de la Corte Interamericana se reiteró en el caso *Caso Chitay Nech y Otros vs. Guatemala.*

La interpretación anterior, implica que los mecanismos de participación política de las comunidades indígenas deben maximizarse por parte de las autoridades estatales, para garantizar que la participación sea:

1. En condiciones de **igualdad**;

2. Que tenga peso en la **toma de decisiones** sobre asuntos y políticas que inciden o pueden incidir en sus derechos y en el desarrollo de dichas comunidades;

3. Que sean adecuadas para **integrarse** a las instituciones y órganos estatales y participar de manera directa y proporcional a su población en la dirección de los asuntos públicos.

4. Que sea **adecuada** con su cultura y tradiciones.

En el caso concreto, el criterio mayoritario desconoce algunos de los alcances del estándar internacional del contenido normativo de los derechos políticos de las comunidades indígenas reconocido por la Corte Interamericana.

Considerar que la comunidad indígena, a través de sus representantes, no tenga derecho a voto, ni a contar con los recursos suficientes para que tal representación sea efectiva, genera **condiciones desiguales** frente a los otros tipos de representantes que integran el Ayuntamiento y minimiza la importancia y relevancia de la representación indígena frente a otros tipos de representación.

Otorgarle sólo voz –de manera acotada– y no voto, a los representantes indígenas incide en la eficacia de su representación y limita la **posibilidad de tener influencia** en la toma de decisiones sobre asuntos y políticas que puedan incidir en sus derechos y en el desarrollo de las comunidades, o respecto de las cuales existe un interés de conocer el punto de vista de las comunidades.

La sola participación con voz, pero sin voto en las decisiones de los ayuntamientos no es la medida más adecuada para que los representantes indígenas puedan **integrarse** a las instituciones estatales (el municipio) y para participar de manera **directa y efectiva** en la dirección de los asuntos públicos. En nuestro concepto, el voto de la representación de estas comunidades es fundamental para tener alguna influencia real y efectiva en la dirección de los asuntos públicos.

De esta forma, si el legislador del Estado de México ha reconocido la representación de las comunidades indígenas en los municipios, pero no ha limitado ni especificado las condiciones del ejercicio de esa participación y representación, por ser derechos fundamentales, no hay una justificación objetiva para que esta Sala Superior minimice tales derechos. Por el contrario, la Sala Superior se encuentra en el deber de maximizar los derechos de las comunidades y pueblos, considerando los estándares internacionales, al interpretar la normativa que regula en el Estado de México, la forma de participación de los representantes de las comunidades indígenas.

Los artículos 17 de la Constitución Política y 23 del Código Electoral, ambos del Estado de México, disponen que los pueblos y comunidades indígenas tienen el derecho de elegir, conforme a su libre determinación, a sus representantes ante los ayuntamientos.

Si tales normas están dirigidas a fortalecer la participación y representación política de los pueblos y comunidades indígenas, no

hay razón para no maximizar ese derecho, ante la falta de regulación específica, pues no se advierte de qué manera el reconocimiento pleno de la representación indígena vulnera otros derechos o principios constitucionales.

En el caso, la actora fue electa, el ocho de mayo de dos mil dieciséis, como representante indígena ante el Municipio de Temoaya, Estado de México, sin embargo, no se le ha permitido participar en las sesiones de cabildo.

Por tanto, la debida interpretación de los artículos 2º de la Constitución y 8, párrafos 1 y 2, del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; 46, párrafo 2, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, así como 29, inciso c), y 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, nos lleva a considerar que el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a tener representantes indígenas en los ayuntamientos, implica que estos deban participar efectivamente en los procesos de deliberación y toma de decisiones, es decir, pueden intervenir en las sesiones de cabildo no solamente con derecho a voz, sino con voto. Solo así se reconoce plenamente el efecto útil del reconocimiento del derecho a elegir representantes ante los ayuntamientos y se garantiza su efectiva participación política.

No obsta a lo anterior, el hecho de que el artículo 115, fracción I, de la Constitución, disponga que los ayuntamientos se integran con un presidente municipal, regidores y síndicos, electos por el voto de la ciudadanía, ya que en el caso lo que se plantea no es modificar la conformación de los órganos municipales sino hacer efectiva la representación de las comunidades indígenas ante los órganos de gobierno cuyas decisiones inciden de manera destacada en la vida comunitaria.

En este sentido, a nuestro juicio, se debe hacer una interpretación sistemática y armónica de lo dispuesto en los artículos 2°, Apartado A, fracción VII y 115, fracción I de la norma fundamental, con la cual se obtiene que la incorporación de los representantes de comunidades indígenas en las sesiones de cabildo con derecho a voz y voto, no implica la modificación de la estructura constitucional del ayuntamiento; sino la maximización del derecho que asiste a las comunidades para tomar parte en la toma de decisiones relacionadas con su comunidad, propiciando mayor deliberación sobre cuestiones que son relevantes para la vida municipal en su integridad y de las comunidades en su particularidad.

Bajo estas consideraciones, la participación de los citados representantes, no implica una nueva conformación del ayuntamiento, ya que su intervención en el órgano municipal responde al derecho de sus comunidades de velar por sus intereses y no a la modificación de las atribuciones o facultades del ayuntamiento. De esta forma, no es válido que este tribunal reduzca

o incida en la efectividad de la representación indígena a temas, ámbitos o atribuciones específicas, cuando no existe tal limitación en la legislación local, así como tampoco en las normas municipales. En principio, deben ser las propias autoridades municipales y las autoridades tradicionales de las comunidades las que en consulta y cooperación establezcan las condiciones de ejercicio de la representación de éstas últimas, máxime si no existen normas legislativas, con la finalidad de hacer efectiva tal representación.

De esta forma, las autoridades municipales deben, en consulta y en cooperación con las comunidades indígenas a través de sus representantes o autoridades tradicionales, definir las condiciones y recursos materiales y la remuneración que corresponda a los representantes indígenas ante los ayuntamientos, atendiendo a las condiciones presupuestales de los municipios, a las necesidades y circunstancias particulares de la comunidad a fin de garantizar la efectividad de la representación indígena.

Lo anterior pone en evidencia que es posible hacer compatible el contenido de las citadas normas constitucionales, con la finalidad de maximizar el derecho de las comunidades indígenas a participar en la deliberación y toma de decisiones de sus órganos de gobierno.

Por tanto, si los representantes de las comunidades indígenas son electos mediante el sistema normativo interno en la comunidad, su función en tanto representantes de la comunidad reconocido por el

artículo 2º constitucional, entonces tienen un carácter equiparable –desde la perspectiva constitucional– que los representantes populares producto de elecciones celebradas por el sistema de partidos; razón por la cual, no deben de darse tratos injustificadamente desiguales entre los representantes indígenas y los demás representantes.

Con base en las ideas expuestas, consideramos que lo procedente es revocar la sentencia impugnada y ordenar al ayuntamiento de Temoaya, Estado de México que provea lo necesario en el ámbito administrativo y orgánico, para que se permita participar con voz y voto en todas las sesiones de cabildo a Rocío Silverio Romero, en su carácter de representante indígena; así como las remuneraciones y recursos adecuados para hacer efectivo esos derechos.

Esa adecuación debe hacerse también en consulta con la propia comunidad y atendiendo a sus propios usos y costumbres, pues las comunidades son quienes son titulares de los derechos que se han expuesto, y en tanto se vulnere sus derechos de representación y participación se vulneran los propios derechos de toda la comunidad, ello porque "[...] en el desarrollo de la participación política representativa, los elegidos ejercen su función por mandato o designación y en representación de una colectividad. Esta dualidad recae tanto en el derecho del individuo que ejerce el mandato o designación (participación directa) como en el derecho de la colectividad a ser representada. En este sentido, la violación del primero repercute en la vulneración del otro derecho."[7]

[7] Confróntense con el párrafo 115 de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Chitay Nech y Otros Vs. Guatemala

Por las anteriores consideraciones, emitimos el presente voto particular

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO **MAGISTRADO**

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA **REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN**