

RECURSOS DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTES: SUP-REC-531/2019 Y
SUP-REC-532/2019 ACUMULADOS

RECURRENTES: JOSÉ LUIS
HERNÁNDEZ MORALES Y OTROS

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

MAGISTRADO PONENTE: INDALFER
INFANTE GONZALES

SECRETARIA: ANABEL GORDILLO
ARGÜELLO

COLABORÓ: RAFAEL GERARDO RAMOS
CÓRDOVA

Ciudad de México, a nueve de octubre de dos mil diecinueve.

VISTOS, para resolver los autos de los recursos de reconsideración interpuestos por José Luis Hernández Morales y otros ciudadanos indígenas Otomíes, en contra de la sentencia de la Sala Regional Toluca que revocó, en lo que fue materia de impugnación, la emitida por el Tribunal Electoral del Estado de México, que confirmó el acuerdo del Cabildo del Ayuntamiento de Toluca, por el cual se designó directamente y tomó protesta a Juan García Atilano, como *representante indígena* para el periodo 2019-2021.

RESULTANDO

I. Antecedentes. De lo narrado por los recurrentes en sus demandas, y de las constancias que obran en los expedientes, se advierte lo siguiente:

1. Convocatoria para representante indígena. El 12 de junio del 2019, el Ayuntamiento de Toluca, Estado de México, convocó a los indígenas Otomíes a vecinados en 49 comunidades y la localidad de San Cristóbal Huichochitlán¹, para elegir a su *representante indígena* ante el Ayuntamiento, para el periodo 2019-2021. Se precisó que dicha decisión se haría constar en un acta.

2. Aspirantes registrados. En términos de la convocatoria, la Comisión Transitoria para el Reconocimiento del Representante Indígena aprobó el registro de los cinco aspirantes al cargo de representante indígena Otomí² para que participaran en la asamblea.

3. Asamblea electiva. El 25 de junio, los indígenas Otomíes llevaron a cabo la asamblea para elegir a la persona que fungiría como *representante indígena* ante el Ayuntamiento de Toluca.

Del informe y del acta circunstanciada de la asamblea, consta la existencia de votaciones parciales, en las que no se tomaron en cuenta a todos los aspirantes, lo que generó “*confusión, desconcierto, inconformidad y desorden en que devino la asamblea*”, por lo que, la asamblea se suspendió, y no se firmó el acta o documento con la decisión de quién sería el *representante indígena* ante el Ayuntamiento.

¹ Esta localidad fue incluida en la convocatoria, por cumplimiento a la sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Estado de México, en el expediente JDCL/124/2019-inc-1, en la que se dejó sin efectos la primera convocatoria de 29 de marzo, porque no incluía a esa localidad.

² Los aspirantes son: José Esteban Sánchez González, Félix Ermitaño Graciano, Martha Flores Contreras, Juan García Atilano, Anastasio Rojas Garduño, e improcedente el registro de Margarita Flores Tepepa.

4. Designación directa del Cabildo del *representante indígena* y toma de protesta. Ante la “imposibilidad” y falta de consenso en la asamblea para nombrar al *representante indígena*, con fundamento en la base *NOVENA* de la convocatoria³, el 25 de julio, el Cabildo del Ayuntamiento de Toluca, por mayoría de votos, aprobó la propuesta del Presidente Municipal de designar directamente a Juan García Atilano como *representante indígena* Otomí, y en la misma sesión, le tomó la protesta del cargo.

II. Juicios locales (JDCL/185/2019 y JDCL/187/2019).

1. Demandas. Inconformes, el 29 de julio, Juan Izquierdo Robles, Martha Flores Contreras, José Esteban Sánchez González, Anastacio Rojas Garduño y Margarita Flores Tepepa (aspirantes), promovieron juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

2. Sentencia local. El 27 de agosto, el Tribunal Electoral del Estado de México **confirmó** la designación directa y toma de protesta, sustancialmente, porque: **a)** de la valoración de las pruebas, se advierte que no existió certeza sobre la voluntad de la asamblea para elegir al *representante indígena*; **b)** la convocatoria es conocida por la etnia y es definitiva y firme, por lo que fue apegado a derecho que el Cabildo designara directamente al representante indígena y le tomara protesta; y **c)** además, en el expediente existen elementos para *inferir que la*

³ **“NOVENA. En caso de que no se designe representante:**

En caso de que durante la asamblea no se logre designar al Representante Indígena por parte de la etnia Otomí del Municipio de Toluca; el Ayuntamiento a Propuesta del Presidente Municipal, designará de entre los aspirantes dictaminados procedentes, de manera directa mediante Acuerdo de Cabildo, a la persona que será el Representante Indígena”.

voluntad de la asamblea fue elegir a Juan García Atilano como *representante indígena*⁴.

III. Juicio federal (ST-JDC-139/2019)

1. Demandas y escrito de terceros. Inconformes, el 1 de septiembre, Martha Flores Contreras y Margarita Flores Tepepa promovieron juicio ciudadano. Juan García Atilano, José Luis Hernández Morales y otros, comparecieron como terceros.

2. Sentencia impugnada. El 17 de septiembre, la Sala Regional Toluca **revocó**, en lo que fue materia de impugnación, la sentencia del tribunal local, sustancialmente, porque consideró que el Cabildo carecía de facultades para designar directamente al *representante indígena*, pues debía privilegiarse la libre autodeterminación de la etnia para elegir a la persona que lo representaría ante el Ayuntamiento.

IV. Recurso de reconsideración

1. Demandas. El 20 de septiembre, José Luis Hernández Morales, Jefe Supremo Otomí en Toluca, Abel González Mañón, Felipe Vargas Marcelo, Santos Sánchez García, Isaías Romero López, Esteban Valera Morales, Justino García Marcial, Cutberto Rodríguez Salinas y Laura Pamela Bernal González, integrantes del Consejo de Ancianos, así como el indígena Otomí Juan

⁴ Para ello, el Tribunal Local valora:

- "Acta de Representación Indígena ante el Ayuntamiento de Toluca, periodo 2019-2020", de 30 de marzo, suscrito por los integrantes del Consejo Supremo Otomí Náhuatl.

- "Acta circunstanciada de 25 de junio de 2019, levantada por personal de la Dirección de Gobierno del Ayuntamiento de Toluca".

- "Acta de la Asamblea para designar al Representante Indígena ante el Ayuntamiento de Toluca de 8 de abril de 2019".

- Video "VID-9", de la asamblea.

García Atilano, cuya calidad como *represente indígena* se controvierte, interpusieron recurso de reconsideración.

2. Turno a Ponencia. Mediante acuerdos pronunciados por el Magistrado Presidente de la Sala Superior, se acordó integrar los expedientes **SUP-REC-531/2019** y **SUP-REC-532/2019**, así como su turno a la Ponencia del Magistrado Indalfer Infante Gonzales.

3. Radicación y admisión. En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó el expediente y admitió la demanda.

CONSIDERACIONES

PRIMERO. Competencia. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver los presentes medios de impugnación, conforme a los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción X, y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 64, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque se trata de recursos de reconsideración interpuestos contra una sentencia de la Sala Regional Toluca, supuesto reservado expresamente para conocimiento y resolución de la Sala Superior.

SEGUNDO. Acumulación. Esta Sala advierte conexidad en la causa en los presentes recursos, ya que los recurrentes

impugnan la misma sentencia de la Sala Regional Toluca, emitida en el expediente ST-JDC-139/2019.

Por tanto, para resolver los recursos en forma conjunta, congruente, expedita y completa, conforme a los artículos 31, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y 79, del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral, se decreta la acumulación del SUP-REC-532/2019, al recurso de reconsideración SUP-REC-531/2019, por ser el que se recibió primero. En consecuencia, se debe glosar copia certificada de los puntos resolutive de esta ejecutoria al expediente acumulado.

TERCERO. Requisitos de procedencia. En el caso, se cumplen los requisitos generales y especiales de procedencia, como se explica a continuación.

1. Forma. Las demandas cumplen el requisito previsto en el artículo 9, párrafo 1, de la Ley de Medios, porque se presentaron por escrito; se hace constar el nombre de los recurrentes y su firma autógrafa; señalan domicilio para oír y recibir notificaciones; el acto impugnado; la autoridad responsable; los hechos, agravios y preceptos presuntamente violados.

2. Oportunidad. Las demandas se interpusieron dentro del término de tres días, conforme a lo previsto en el artículo 66, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios, porque la sentencia impugnada se emitió el diecisiete de septiembre y las demandas se presentaron el veinte siguiente.

3. Legitimación. Se colma el requisito, conforme a lo previsto en el artículo 65, apartados 1 y 2, de la ley en cita, ya que se interponen por las personas que tuvieron las calidades de partes actora y terceros interesados ante la Sala Regional responsable.

4. Interés jurídico. Los recurrentes tienen interés jurídico para interponer los presentes medios de impugnación, porque se trata de ciudadanos indígenas integrantes de la etnia Otomí, quienes acuden a esta Sala Superior para que revoque la sentencia controvertida, relativa a la designación de su representante ante el Ayuntamiento de Toluca.

5. Definitividad. La Sala Superior no advierte algún otro medio de impugnación que deba agotarse por los recurrentes antes de acudir a esta instancia, con lo cual se tiene por satisfecho el requisito.

6. Requisito especial de procedencia. En el caso, se actualiza el requisito especial de procedencia del recurso de reconsideración, de conformidad con los artículos 61, párrafo 1, inciso b), 62, párrafo 1, inciso a), fracción IV, y 63, párrafo 1, inciso b), de la Ley.

La Sala Superior ha sostenido que el recurso de reconsideración será procedente para controvertir sentencias de las Salas Regionales, entre otros supuestos, cuando:

- Se realice una la interpretación directa de una disposición de la Constitución general⁵.
- Se analice la inaplicación de normas consuetudinarias establecidas por las comunidades o pueblos indígenas, a través de los procedimientos ancestrales y aceptados por sus integrantes, para la elección de sus autoridades o representantes ante los ayuntamientos, ya que el sistema normativo indígena debe considerarse integrante del sistema jurídico electoral mexicano y, por tanto, susceptible de ser inaplicado cuando se estime contrario a la Constitución Política Federal⁶.

En el caso, la sentencia de la Sala Regional Toluca determinó, por un lado, que la designación del representante indígena sí podía revisarse jurisdiccionalmente, porque para ese tipo de elecciones no opera el principio de irreparabilidad; y por otro, que el Cabildo carecía de facultades para designar directamente al *representante indígena*, en sustitución de la voluntad de la etnia Otomí y del derecho de elegir libremente a sus representantes en una asamblea. Por lo que se ordenó que, con respeto a los usos y costumbres de la etnia, se lleve a cabo otra asamblea electiva.

En concepto de los promoventes, la Sala Regional transgredió la autodeterminación de su comunidad indígena, en primer lugar, porque la designación del *representante indígena ante el*

⁵ Jurisprudencia 26/2012 de rubro RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE SALAS REGIONALES EN LAS QUE SE INTERPRETEN DIRECTAMENTE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 11, 2012, páginas 24 y 25.

⁶ Criterio sustentado en la Jurisprudencia 19/2012, de rubro: "RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO INAPLIQUEN NORMAS CONSUEUDINARIAS DE CARÁCTER ELECTORAL"

Ayuntamiento era irreparable, por tanto, definitiva, dado que ya había tomado protesta y posesión del cargo; y en segundo, porque estiman que se inaplicaron sus normas consuetudinarias, ya que el Cabildo reconoció al representante que eligió la asamblea.

Por tanto, este Tribunal considera que se cumple el requisito especial de procedencia, ya que en el caso subsiste un tema de constitucionalidad, respecto al alcance del principio de irreparabilidad que rige a las elecciones constitucionales en las elecciones de representantes indígenas, así como la interpretación que debe darse a la designación directa del representante indígena por parte del Cabildo.

CUARTO. Estudio de fondo.

Preliminar. Materia de la controversia

1. Sentencia impugnada. La Sala Regional Toluca, sustancialmente, determinó: **i)** que en asuntos vinculados con el proceso electivo de pueblos y comunidades indígenas, como en el caso, no opera el principio de irreparabilidad; y **ii)** dejó sin efectos la designación de Juan García Atilano, porque a pesar de lo establecido en la Base NOVENA de la Convocatoria, el Cabildo carecía de facultades para designar directamente al *representante indígena*, ya que ése era derecho únicamente de la etnia Otomí, conforme a su libre autodeterminación. Por lo que, ordenó que se llevara a cabo nuevamente la asamblea indígena.

2. Pretensión y planteamientos. Los recurrentes pretenden que esta Sala Superior deje sin efectos la sentencia de la Sala Toluca, y reconozca la designación de Juan García Atilano como *representante indígena* de la etnia Otomí ante el Ayuntamiento de Toluca.

Para ello, los recurrentes afirman que la Sala Toluca vulneró su derecho de autodeterminación indígena, porque: **i)** la designación del *representante indígena* es irreparable al haberse impugnado cuando Juan García Atilano ya había tomado protesta del cargo y había fenecido el plazo máximo que prevé el artículo 78 de la Ley Orgánica Municipal para elegir representante; **ii)** la facultad al cabildo de designar *representante indígena* de manera directa (Base NOVENA de la Convocatoria) está firme; y, en todo caso, el Cabildo reconoce materialmente la representación indígena que hizo la comunidad, ya que en la asamblea sí resultó electo a mano alzada, además, la confusión en la asamblea la propiciaron los actores en el juicio ciudadano, por lo que al anularse la elección se beneficiaron de su propio dolo.

3. Cuestiones a resolver. Conforme a lo expuesto, la Sala Superior debe resolver: **i)** si resulta aplicable el principio de irreparabilidad en la elección de representante indígena que se estudia; y **ii)** si con motivo de normas aprobadas por el Ayuntamiento en la Base NOVENA de la convocatoria, es viable otorgar al Cabildo Municipal la atribución para elegir o designar directamente a la persona que será el representante indígena de la etnia Otomí ante el Ayuntamiento de Toluca; o bien, si como lo consideró la Sala Regional Toluca, esa decisión (elección o designación), le corresponde únicamente a los integrantes de la

etnia Otomí, a través de una asamblea, conforme a sus usos y costumbres.

4. Tesis de la decisión. Esta Sala Superior considera que la sentencia impugnada debe **confirmarse**, porque:

i) Conforme a los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Sala superior, por su naturaleza, la elección o designación, por usos y costumbres, del *representante indígena* Otomí ante el Ayuntamiento de Toluca no se rige por los principios constitucionales previstos para los procesos electorales para elegir a los gobernantes del Estado. De ahí que, no resulte aplicable el principio de irreparabilidad.

ii) Bajo una *perspectiva intercultural*, conforme al principio de autonomía y autodeterminación, los integrantes de la etnia Otomí en Toluca tienen derecho a elegir, en una asamblea, de acuerdo con sus procedimientos internos, usos y costumbres, a su *representante indígena* ante el Ayuntamiento, por ser quien coadyuvará en la comunicación con el Estado, sobre las situaciones culturales y problemáticas, para que las autoridades las consideren en la toma de decisiones del municipio. En sentido, el Cabildo carece de atribuciones para hacer la designación directa del representante indígena.

En el caso, la asamblea no eligió a su representante, sino que el Cabildo, a propuesta del Presidente Municipal, designó directamente a Juan García Atilano como *representante indígena*, sustentándose en la Base *NOVENA* de la Convocatoria, por lo que, esta Sala Superior considera que ese órgano del Estado

interfirió e incidió en la autonomía y autodeterminación de la etnia indígena Otomí, al sustituir y suplantar la voluntad de las comunidades e imponer a una persona que no eligieron, conforme a sus usos y costumbres, en la asamblea una que además fue suspendida.

Por tanto, se considera apegado a derecho lo resuelto por la Sala Regional Toluca, como se explica a continuación.

A. No resulta aplicable el principio de irreparabilidad en la elección de representante indígena Otomí ante el Ayuntamiento de Toluca

1. Los principios constitucionales en las elecciones de los gobernantes

Los principios constitucionales que rigen a los procesos electorales son los de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y definitividad. Tales principios deben observarse para renovar los Poderes Legislativos y Ejecutivo, a fin de que pueda considerarse que ese ejercicio electivo representa la auténtica y libre voluntad del pueblo (artículo 99 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

El principio de definitividad se refiere a que los actos que emitan y ejecuten las autoridades electorales durante el desarrollo de cada una de las etapas de los procesos comiciales adquieren, a la conclusión de cada una de esas fases, las características de invariables o irreparables y, por tanto, ya no son susceptibles de

cambio, lo cual tiene como finalidad esencial otorgar certeza al desarrollo de las elecciones, así como seguridad jurídica a sus participantes⁷.

En ese sentido, al concluir la etapa electoral respectiva, los actos y resoluciones ocurridos durante la misma surten efectos plenos y se tornan en definitivos y firmes.

Asimismo, la Constitución General reconoce el principio de irreparabilidad, que es consustancial con el de definitividad, ya que tiene como propósito garantizar la definitividad de las distintas etapas de los procesos electorales con lo que se busca la certeza y seguridad en el desarrollo de los comicios (artículo 99).

El derecho que se estime violado es irreparable jurídicamente cuando el candidato electo ha tomado posesión del cargo y haya existido un periodo suficiente para que el justiciable agotara la cadena impugnativa de forma previa a dicha toma de posesión.

Al respecto, la Sala Superior ha sostenido que dichos principios son aplicables tanto a las elecciones constitucionales federales, estatales y municipales, como a los comicios que se celebran para elegir otra clase de autoridades, como son los delegados y

⁷ Véase precedente SUP-REC-404/2019 y Jurisprudencia 9/2013, de la Sala Superior, de rubro "**PLAZO. PARA LA INTERPOSICIÓN DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL EN CONTRA DE ACTOS EMITIDOS EN LOS PROCEDIMIENTOS PARA ELEGIR AUTORIDADES MUNICIPALES A TRAVÉS DEL VOTO POPULAR, DEBEN COMPUTARSE TODOS LOS DÍAS Y HORAS COMO HÁBILES, POR TRATARSE DE PROCESOS ELECTORALES.** *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 55 y 56.

subdelegados municipales o cualquier otro ente auxiliar del Ayuntamiento⁸.

2. La incidencia del principio constitucional de irreparabilidad en las elección o designación del representante indígena Otomí ante el Ayuntamiento de Toluca

La Constitución también reconoce el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y autonomía. Incluso, establece que en los municipios con población indígena, podrán elegir *representantes ante los ayuntamientos*, para fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas (artículo 2, apartado A, fracción VII).

En el Estado de México se reconoce ese derecho en el artículo 17, cuarto párrafo, de la Constitución Política del Estado de esa entidad federativa.

Sobre ese tema, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el derecho de representación de los pueblos y comunidades indígenas es indispensable para su autodeterminación y autogobierno, en razón de que mediante su ejercicio se coadyuva a su auténtica participación de frente a la estructura orgánica y funcional del Ayuntamiento, con el objeto de que esos representantes transmitan y den a conocer a las autoridades del cabildo, la particular ideología, tradiciones, costumbres ancestrales, usos y demás aspectos culturales.

⁸ Jurisprudencia 8/2011, de la Sala Superior de rubro "IRREPARABILIDAD. ELECCIÓN DE AUTORIDADES MUNICIPALES. SE ACTUALIZA CUANDO EL PLAZO FIJADO EN LA CONVOCATORIA, ENTRE LA CALIFICACIÓN DE LA ELECCIÓN Y LA TOMA DE POSESIÓN PERMITE EL ACCESO PLENO A LA JURISDICCIÓN". *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 25 y 26.

La Suprema Corte determinó que el procedimiento para la designación o elección de los *representantes indígenas* ante los ayuntamientos no puede ser considerado como un proceso electoral propiamente dicho.

Lo anterior, porque *“dentro de la normativa constitucional, únicamente se establecen como procesos electorales regidos bajo sus principios, los relativos a los Poderes Ejecutivo, Legislativo, los de los Ayuntamientos y de los órganos de gobierno del Distrito Federal (sic); sin embargo, ello no implica que a otros niveles no pueda preverse legalmente la elección de ciertos funcionarios, sino que dichos procesos no se regirán por los principios que para tal efecto prevé la Constitución Federal”*.

De manera que, el Alto Tribunal concluyó que a la elección de representantes indígenas no le son aplicables los principios previstos para las elecciones contempladas por la Constitución, en la medida en que constituye un órgano representativo y no uno de gobierno propiamente dicho⁹.

En ese sentido, la Sala Superior también ha sostenido que la elección de los representantes indígenas ante los Ayuntamientos, mediante los usos y costumbres de los pueblos y comunidades indígenas, es ajena al proceso electoral, de manera que, el avance de las distintas etapas, incluida la jornada o asamblea, no se traduce en una irreparabilidad de los derechos de los

⁹ Al respecto, véanse las acciones de inconstitucionalidad 56/2014 y 60/2014 acumuladas, promovidas para controvertir, entre otras cuestiones, la validez del artículo 23 del Código Electoral del Estado de México.

indígenas para elegir a sus representantes ante esos órganos del Estado¹⁰.

Asimismo, en ese precedente, la Sala Superior sostuvo que la elección de los representantes indígenas ante el Ayuntamiento no dimana del proceso electoral, sino del derecho constitucional de autogobierno para elegir, conforme a sus usos y costumbres, a las personas que serán el enlace con los órganos municipales.

3. Caso concreto

En el caso, está en controversia la designación de veinticinco de julio de Juan García Atilano como *representante indígena* Otomí ante el Ayuntamiento de Toluca, quien tomó protesta el mismo día de su designación.

Esta **Sala Superior** considera que **no les asiste la razón** a los recurrentes cuando alegan que la sala responsable debió considerar que la designación directa del *representante indígena* era irreparable, al haberse presentado el medio de impugnación con posterioridad a la toma de protesta.

Lo anterior, porque, como se explicó, ha sido criterio tanto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como de esta Sala Superior que el principio constitucional de definitividad y su consecuente irreparabilidad en las etapas de los procesos electorales no son aplicables a la elección, por usos y costumbres, de representantes indígenas ante los Ayuntamientos.

¹⁰ Véase el SUP-REC-588/2018 de la Sala Superior.

Esto, porque su naturaleza jurídica no es la de una autoridad de elección popular propiamente dicha, sino que su función se centra en transmitir y dar a conocer a las autoridades del cabildo, la particular ideología, tradiciones, costumbres ancestrales, usos y demás aspectos de su cultura.

En ese sentido, fue correcta la conclusión a la que llegó la Sala Regional Toluca, al desestimar la causal de improcedencia que se le planteó, relativa a la irreparabilidad de los actos impugnados, debido a que ya se había verificado la toma de protesta de Juan García Atilano como representante indígena.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que, tratándose de asuntos vinculados con el proceso electivo de representantes indígenas ante los Ayuntamientos no opera el principio de irreparabilidad, porque podría generarse que durante el plazo de tres años de la elección de los gobiernos constitucionales, los pueblos y comunidades indígenas quedaran sin representación, lo cual vulneraría su derecho de participar y tener representación política conforme a sus tradiciones y normas internas en los entes de gobierno municipal, derecho reconocido por el artículo 2, apartado A, fracción VII, de la Constitución General. De ahí lo importante de que la designación provenga de una asamblea electiva en el que la comunidad elija quién lo represente.

Por ello, esta Sala Superior considera que el agravio es **infundado**, ya que el principio de definitividad e irreparabilidad de las etapas electorales únicamente es aplicable para la elección de determinados servidores públicos, a saber, los titulares del poder Ejecutivo, integrantes del Legislativo y Ayuntamientos, incluidas

otra clase de autoridades, como son los delegados y subdelegados municipales o cualquier otro ente auxiliar del Ayuntamiento, sin que el *representante indígena* se encuentre dentro de éstos.

Bajo esa lógica, **tampoco le asiste la razón** a los recurrentes cuando señalan que el artículo 78 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México¹¹, establece que el reconocimiento del *representante indígena* ante los ayuntamientos deberá tener lugar más tardar el 15 abril, por lo que, al haber transcurrido ese plazo debió respetarse la designación de Juan García Atilano.

Lo anterior, porque los recurrentes parten de la premisa inexacta que haber transcurrido ese plazo trae como consecuencia la irreparabilidad, cuando, como explicó esta Sala Superior, en este tipo de elecciones o procesos de designación de representantes indígenas, debe privilegiarse el principio de maximización de la autonomía y autodeterminación de los pueblos o comunidades indígenas, de manera que no opera el principio de irreparabilidad.

B. El representante indígena ante el Ayuntamiento de Toluca debe ser electo por los integrantes de la etnia Otomí y no designado por el Cabildo Municipal

¹¹ **Artículo 78.-** Las organizaciones sociales a que se refiere el artículo anterior se integrarán con los habitantes del municipio, por designación de ellos mismos, y sus actividades serán transitorias o permanentes, conforme al programa o proyecto de interés común en el que acuerden participar.

En los municipios con población indígena, el cabildo emitirá una convocatoria con la finalidad de invitar a las comunidades indígenas a elegir, de acuerdo con su sistema de normas internas, procedimientos, tradiciones, usos y costumbres, un representante ante el Ayuntamiento, dicha voluntad será plasmada en un acta. La convocatoria deberá expedirse entre el segundo domingo de marzo y el 30 de ese mes del año inmediato siguiente a la elección del ayuntamiento, en la forma y términos que éste determine y aprobada por el Cabildo; tendrá que publicarse, con su respectiva traducción, en los lugares más visibles y concurridos por los indígenas.

Tal representación deberá ser reconocida por el Ayuntamiento electo a más tardar el 15 de abril del año que corresponda.

Los municipios pluriculturales, podrán tener un representante por cada etnia y/o grupo indígena”.

1. Marco normativo sobre el derecho del pueblo Otomí para elegir, conforme a sus usos y costumbres, a su representante indígena

Como se señaló, los pueblos y las comunidades indígenas tienen derecho a la libre determinación y a la autonomía para elegir, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a sus representantes ante los Ayuntamientos.

El Estado de México reconoce una composición pluricultural y pluriétnica, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, entre otros, el Otomí, y el derecho de elegir a sus representantes ante los Ayuntamientos para fortalecer su participación y representación política, conforme a sus tradiciones y normas internas (Artículos 17, de la Constitución local¹² y 23, párrafos segundo y tercero, del Código Electoral local¹³).

Para ello, la Ley Orgánica Municipal establece que el Cabildo convocará, en los términos que determine, para invitar a las comunidades indígenas a elegir, de acuerdo con su sistema de normas internas, procedimientos, tradiciones, usos y costumbres, un representante ante el Ayuntamiento, por cada etnia y/o grupo indígena y que *dicha voluntad será plasmada en un acta* y reconocida por el Ayuntamiento a más tardar el 15 de abril (artículo 78, párrafos segundo, tercero y cuarto, de esa Ley¹⁴).

¹² "Artículo 17. [...]"

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.

¹³ "Artículo 23. [...]"

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.

¹⁴ "Artículo 78. [...]"

2. Máxima autoridad indígena: la asamblea

La asamblea electiva es la máxima autoridad en una comunidad indígena, ya que es una expresión o manifestación de la maximización del principio de autonomía¹⁵, y sus determinaciones tienen validez, siempre que respeten los derechos fundamentales de sus integrantes y su autodeterminación y autonomía¹⁶.

Para ello, se debe privilegiar que las decisiones que adopte la comunidad indígena sean producto del consenso legítimo de sus integrantes, de conformidad con la maximización del principio de autonomía.

Este Tribunal debe garantizar el derecho de los pueblos indígenas a elegir libremente a la persona que los representará ante el Ayuntamiento de Toluca, para que transmita y de a conocer la ideología, tradiciones, costumbres ancestrales, usos y demás aspectos culturales esenciales que permitan a las autoridades tomar decisiones considerando tales elementos¹⁷.

De manera que, bajo una perspectiva intercultural, este Tribunal debe proteger y privilegiar la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas para elegir libremente, conforme a sus

En los municipios con población indígena, el cabildo emitirá una convocatoria con la finalidad de invitar a las comunidades indígenas a elegir, de acuerdo con su sistema de normas internas, procedimientos, tradiciones, usos y costumbres, un representante ante el Ayuntamiento, dicha voluntad será plasmada en un acta. La convocatoria deberá expedirse entre el segundo domingo de marzo y el 30 de ese mes del año inmediato siguiente a la *elección del Ayuntamiento, en la forma y términos que éste determine y aprobada por el Cabildo; tendrá que publicarse, con su respectiva traducción, en los lugares más visibles y concurridos por los indígenas.*

Tal representación deberá ser reconocida por el Ayuntamiento electo a más tardar el 15 de abril del año que corresponda.

Los municipios pluriculturales, podrán tener un representante por cada etnia y/o grupo indígena.”

¹⁵ En la sentencia recaída en el expediente relativo al recurso de reconsideración SUP-REC-19/2014.

¹⁶ En las ejecutorias dictadas en los expedientes identificados con las claves SUP-REC-440/2014 y acumulados y SUP-REC-14/2014.

¹⁷ Véase el precedente SUP-JDC-114/2017 de la Sala Superior.

usos y costumbres, a la persona que los representará en el Ayuntamiento, sobre cualquier norma del Estado (como es la convocatoria), y con ello evitar la intromisión de agentes externos que incidan o sustituyan la voluntad de los pueblos originarios.

3. Contexto fáctico en el que se desarrolló la asamblea para elegir al *representante indígena* de la etnia Otomí ante el Ayuntamiento del Toluca

En el presente caso, el doce de junio, el Ayuntamiento de Toluca convocó para invitar a la etnia Otomí, para que las 49 comunidades y la localidad de San Cristóbal Huichochitlán, eligieran a la persona que será su *representante indígena* ante el Ayuntamiento, *de acuerdo con sus sistemas de normas internas, procedimientos, tradiciones, usos y costumbres, con el propósito de fortalecer su partición y representación política, durante el periodo 2019-2021*¹⁸.

Asimismo, estableció que el método de elección del *representante indígena* sería en asamblea, conforme a sus normas internas, procedimientos, tradiciones, usos y costumbres. El Ayuntamiento reconocería al representante electo y le tomaría protesta (Bases SEXTA, SÉPTIMA y OCTAVA de la Convocatoria).

El 25 de junio, los indígenas Otomíes llevaron a cabo la asamblea para elegir a su *representante* ante el Ayuntamiento de Toluca, con cinco aspirantes. Sin embargo, por la existencia de múltiples votaciones que no contemplaron a todos los aspirantes, se

¹⁸ "CONVOCATORIA PARA DESIGNAR AL REPRESENTANTE INDÍGENA EN EL MUNICIPIO DE TOLUCA, QUE FUNGIRÁ EN EL PERIODO 2019-2021", de 12 de junio de 2019.

generó “*confusión, desconcierto, inconformidad y desorden*”, por lo que la asamblea se suspendió y no se plasmó en un documento la decisión de quién sería el *representante indígena*.

4. Designación directa del *representante indígena* por parte del Cabildo municipal

En la Base NOVENA de la Convocatoria, se estableció: “*En caso de que durante la asamblea no se logre designar al Representante Indígena por parte de la etnia Otomí del Municipio de Toluca; el Ayuntamiento a Propuesta del Presidente Municipal, designará de entre los dictaminados procedentes, de manera directa mediante Acuerdo de Cabildo, a la persona que será Representante Indígena*”.

En atención a ello, ante la falta de consenso en la asamblea Otomí para elegir o nombrar al *representante indígena*, un mes después (el 25 de julio), con fundamento en esa base NOVENA, el **Cabildo** del Ayuntamiento de Toluca aprobó la propuesta del Presidente Municipal y **designó directamente a Juan García Atilano como *representante indígena***; y, en la misma sesión, le tomó la protesta del cargo.

5. Revisión jurisdiccional sobre la designación del *representante indígena*

Tal situación generó el inicio de una cadena impugnativa, en la cual, primero, el tribunal electoral local confirmó la validez de la designación directa de Juan García Atilano, porque si bien no se tenía certeza del resultado de la asamblea, finalmente, la

convocatoria había previsto esa situación (falta de consenso), y en la Base NOVENA autorizó al Cabildo a designar directamente al representante indígena, lo que estaba firme. Además, en todo caso, existían elementos para *inferir que la voluntad de la asamblea* fue elegir a Juan García Atilano como *representante indígena*.

Luego, tal decisión fue cuestionada por los aspirantes y ciudadanos indígenas del pueblo Otomí, fundamentalmente, porque consideraban que se afectaba su derecho de autodeterminación, ya que el Cabildo del Ayuntamiento había impuesto y designado directamente a una persona como representante indígena, que no había sido electa por la asamblea.

Para la Sala Regional Toluca, el derecho de elegir o designar al *representante indígena* ante el Ayuntamiento de Toluca corresponde a la etnia Otomí, mediante asamblea, y no al Cabildo municipal, por propuesta directa del Presidente Municipal, sobre todo, porque lo sucedido en la asamblea generó incertidumbre sobre la voluntad de la etnia para elegir a su representante, por lo que, la asamblea debía celebrarse nuevamente.

6. Análisis y valoración del caso concreto bajo una perspectiva intercultural

La Sala Superior abordará el estudio del asunto bajo una *perspectiva intercultural*, tomando en cuenta la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas para elegir, de acuerdo con sus normas,

procedimientos y prácticas tradicionales, a sus representantes ante el Ayuntamiento de Toluca.

Para ello, este Tribunal tiene presente la necesidad de identificar el tipo de conflicto comunitario que se analiza. Al respecto, debe tenerse en cuenta que la Sala Superior ha considerado que existen conflictos **(i)** intracomunitarios -que se dan entre miembros de una comunidad indígena o los miembros de la comunidad con las autoridades comunitarias-; **(ii)** intercomunitarios -que se dan entre dos o más comunidades indígenas- y **(iii)** extracomunitarios -que se dan entre comunidad indígena o sus miembros frente una autoridad del Estado-.

El presente asunto se trata de un conflicto *extracomunitario*, porque la **materia central a resolver** es si con motivo de normas aprobadas por el Ayuntamiento en la convocatoria (Base NOVENA) es viable otorgar al Cabildo municipal la atribución para elegir o designar directamente a la persona que será el representante indígena de la etnia Otomí ante el Ayuntamiento de Toluca, o bien, si como lo consideró la Sala Regional Toluca, esa decisión (elección o designación), le corresponde únicamente a los integrantes de la etnia Otomí, a través de una asamblea, conforme a sus usos y costumbres.

En tal sentido, se precisa que en los conflictos *extracomunitarios* (cuando los derechos de las comunidades se encuentran en relación de tensión o conflicto con normas de origen estatal o respecto de grupos de la sociedad que no pertenecen a la comunidad), se deben analizar y ponderar la necesidad de cualquier interferencia o decisión externa, y privilegiar la adopción

de "protecciones externas" a favor de la autonomía de la comunidad¹⁹.

Sobre esa base, se llega a las conclusiones siguientes:

a. La **Sala Superior** considera que **no les asiste la razón** a los recurrentes cuando afirman que la Sala Regional Toluca debió confirmar la designación de Juan García Atilano como *representante indígena*, porque el cabildo sí tenía facultad para reconocerlo directamente conforme a la Base NOVENA de la Convocatoria.

Lo anterior, porque, como lo consideró la Sala Regional Toluca, conforme al sistema constitucional e intercultural mexicano, al principio de autonomía y autodeterminación, los habitantes de los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a elegir, en una asamblea, con apego a sus procedimientos internos, usos y costumbres, a su *representante indígena* ante el Ayuntamiento.

Ello, porque el *representante indígena* constituye una figura reconocida para coadyuvar a una auténtica democracia participativa, en la que exista un enlace de comunicación entre los pueblos y comunidades indígenas con el Estado, sobre las situaciones culturales esenciales y problemáticas, a fin de que las autoridades constitucionales de los ayuntamientos las tomen en cuenta al momento de tomar las decisiones estructurales, funcionales y orgánicas del municipio en el que coexisten.

¹⁹ Criterio sustentado en la Jurisprudencia 18/2018, de la Sala Superior, de rubro: "COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBER DE IDENTIFICAR EL TIPO DE LA CONTROVERSIJA PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL, A FIN DE MAXIMIZAR O PONDERAR LOS DERECHOS QUE".

De tal forma que, bajo una perspectiva intercultural, la Base NOVENA de la Convocatoria interfiere e incide en la autonomía y autodeterminación de la etnia Otomí, ya que autoriza que un órgano del Estado, como es el Cabildo Municipal de Toluca, decida, elija o designe al *representante indígena* de ese pueblo ante el Ayuntamiento.

Máxime, cuando la legislación sólo lo autoriza para emitir la convocatoria a fin de invitar a las etnias indígenas y acompañarlos en la realización de su asamblea, sin que puedan intervenir y menos elegir en lugar de ellos al representante indígena Otomí.

Por lo que, el Cabildo no está autorizado ni tiene atribuciones para designar directamente al *representante indígena* Otomí, porque con ello se sustituye o suplanta la voluntad de los ciudadanos indígenas al imponer a una persona que no eligieron como representante ante el Ayuntamiento, lo que afecta el derecho fundamental de elegir libremente a las personas que los representarán en la vida democrática del país, conforme a sus usos y costumbres y mediante una asamblea electiva.

b. Bajo esa lógica, **no les asiste** la razón a los recurrentes cuando sostienen que la Base NOVENA de la Convocatoria ya estaba firme, por no haberse impugnado en su momento.

Ello, porque, además de que la revisión del asunto se realiza bajo una perspectiva intercultural, este Tribunal estima apegado a derecho lo considerado por la Sala Regional Toluca, en el sentido de que conforme al criterio de la Suprema Corte de Justicia de la

Nación²⁰, la Base NOVENA de la Convocatoria puede revisarse con su primer acto de aplicación, esto es, con la designación directa que hizo el Cabildo del representante indígena, porque es hasta ese momento que causa un perjuicio.

c. Tampoco les asiste la razón a los recurrentes cuando señalan que el Cabildo sólo reconoció a Juan García Atilano como *representante indígena*, ya que en la asamblea lo eligieron a mano alzada.

Lo anterior, porque los recurrentes parten de la premisa inexacta de que el representante indígena fue nombrado por resultar electo en la asamblea a mano alzada, cuando, como se explicó, su designación la realizó directamente el Cabildo, a propuesta del Presidente Municipal, con fundamento en una norma de la convocatoria (Base NOVENA) que establecía qué hacer en caso de que en la asamblea la comunidad indígena no lograra el consenso para elegir a un representante, lo cual, es precisamente lo que este Tribunal considera ilegal, al invadir la esfera de autodeterminación de la etnia Otomí.

De manera que, el acto que se revisa en este momento es la designación directa y sin facultades que hizo el Cabildo a Juan García Atilano el veinticinco de julio. Dicha designación tuvo como base o presupuesto que, en la asamblea de veinticinco de junio, los pueblos y comunidades indígenas de la etnia Otomí no lograron elegir a un representante ante el Ayuntamiento de Toluca, dada la existencia de múltiples votaciones que no

²⁰ Jurisprudencia P./J. 55/97, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro, "LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. DISTINCIÓN BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACIÓN INCONDICIONADA".

contemplaron a todos los aspirantes que habían sido registrados, por lo que, ante la *confusión, desconcierto, inconformidad y desorden*, la asamblea había sido suspendida.

De ahí que, no existe certeza sobre la voluntad de la comunidad Otomí respecto de la persona que lo representará ante el Ayuntamiento de Toluca, por lo cual, a fin de respetar y privilegiar su derecho de autonomía, fue correcto que se ordenara que se convoque nuevamente a una asamblea en la que, conforme a sus usos y costumbres, se elija a un representante.

d. Bajo esa lógica, **no les asiste la razón** a los recurrentes cuando sostienen que la Sala Toluca fue parcial, al suplir indebidamente la queja (ya que eran inoperantes los agravios) y dotar de mayor fuerza a lo alegado y aportado por un grupo de ciudadanos indígenas (actores en las instancias previas) que intencionalmente propiciaron que la asamblea se suspendiera, y no lo presentado por los ahora recurrentes en sus escritos de terceros interesados.

Lo anterior, porque, como se dijo, en asuntos vinculados con la protección de derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas opera la suplencia de queja amplia²¹.

Además, también se ha considerado que el juzgador está llamado a resolver bajo una perspectiva intercultural, en la cual, analice el contexto y pondere la necesidad de protección de los intereses de la etnia, pueblo o comunidad indígena, frente a cualquier

²¹ Criterio sustentado en la Jurisprudencia 13/2008, de la Sala Superior, de rubro: **“COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES.”**

interferencia o decisión externa, en la cual privilegie la autonomía y derecho de la comunidad o pueblo indígena para elegir a sus representantes ante los Ayuntamientos.

En el caso, como en la asamblea de veinticinco de junio, no existió certeza, consenso, o manifestación de voluntad de las comunidades pertenecientes a la etnia Otomí de elegir a la persona que será su representante indígena, el Cabildo, a propuesta del Presidente Municipal, y sin facultades para ello, sustituyó esa voluntad, imponiendo a un representante, lo cual es contrario de los principios de autonomía y autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas que protege la Constitución y los Tratados Internacionales de los que México forma parte.

De ahí que sea **inexacto** que los actores en las instancias previas propiciaron la suspensión de la asamblea para *beneficiarse de su propio dolo*.

Esto, porque para la Sala Superior, con independencia de ello, la decisión de dejar sin efectos la designación de Juan García Atilano se debe a que la realizó el Cabildo Municipal, de manera directa, al no haber aprobado o electo al representante indígena en la asamblea de veinticinco de junio.

Además, **contrario a lo alegado**, de la sentencia impugnada se advierte que la responsable sí valoró las pruebas y contestó los argumentos que los ahora recurrentes plantearon en sus escritos de terceros interesados; sin embargo, concluyó que no tenía el efecto de alcanzar lo pretendido, porque partían de bases inexactas e incorrectas.

e. Se **desestima** el argumento relativo a que la responsable no explica qué casual de nulidad se acreditó para anular la elección de representante indígena.

Esto, porque para esta Sala Superior como consideró la Sala Regional, el Cabildo del Ayuntamiento vulneró los principios constitucionales de autodeterminación y autonomía de las comunidades indígenas, al designar, sin facultades, a Juan García Atilano como representante indígena, lo cual, trajo como consecuencia que se ordenara la celebración de una nueva asamblea electiva.

f. Finalmente se **desestima** lo alegado por el recurrente en el sentido de que la Sala Regional señala dos fechas distintas para que el Ayuntamiento emita la nueva convocatoria. Esto, porque esta Sala Superior advierte que la responsable ya aclaró tal *lapsus calami* en un incidente.

Así, al haberse desestimado los agravios, lo que procede es confirmar la sentencia recurrida, en lo que es materia de controversia.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

PRIMERO. Se acumula el recurso de reconsideración **SUP-REC-532/2019** al diverso **SUP-REC-531/2019**, por ser éste el primero que se recibió en la Oficialía de Partes de la Sala Superior.

SEGUNDO. Se **confirma**, en lo que fue materia de impugnación, la sentencia controvertida.

NOTIFÍQUESE, como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, archívense los presentes expedientes como asuntos concluidos y, en su caso, hágase la devolución de la documentación exhibida.

Así lo resolvieron por **unanimidad** de votos, la magistrada y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia de la magistrada Janine M. Otálora Malassis y el magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADO

**FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA**

MAGISTRADA

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

MAGISTRADO

**JOSÉ LUIS VARGAS
VALDEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

BERENICE GARCÍA HUANTE