

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

EXPEDIENTE: ST-JDC-79/2019

PARTE ACTORA: LUCILA
ROMERO SANABRIA Y OTROS

AUTORIDADES RESPONSABLES:
TRIBUNAL ELECTORAL DEL
ESTADO DE MÉXICO

MAGISTRADO PONENTE: JUAN
CARLOS SILVA ADAYA

SECRETARIO: UBALDO IRVIN
LEÓN FUENTES

Toluca de Lerdo, Estado de México, a dos de agosto de dos mil diecinueve

VISTOS, para resolver, el juicio ciudadano citado al rubro, integrado con motivo de la demanda presentada por Lucila Romero Sanabria y otros, quienes se ostentan como indígenas **matlatzincas** de la localidad de San Mateo Otzacatipan, Toluca, Estado de México, en contra de la sentencia del Tribunal Electoral de esa entidad federativa (TEEM), dictada en el expediente JDCL/110/2019, por la que se confirmó la convocatoria para la elección de representante indígena ante el ayuntamiento, misma que se dirige exclusivamente a los integrantes del pueblo otomí en esa demarcación.

RESULTANDO

I. Antecedentes. Del análisis de la demanda y de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

1. Convocatoria. El veintisiete de marzo de dos mil diecinueve, se emitió la convocatoria para la elección del

representante indígena ante el ayuntamiento de Toluca, dirigida exclusivamente a los integrantes del pueblo otomí.

2. Primer juicio ciudadano. El cinco de abril del presente año, Lucila Romero Sanabria, ostentándose como matlatzinca de San Mateo Oztacatipan, Estado de México, promovió, vía *per saltum*, ante esta Sala Regional, su demanda de juicio ciudadano en contra de esa convocatoria, la cual quedó registrada con el número de expediente ST-JDC-56/2019.

3. Reencauzamiento. En la misma fecha, el pleno de este órgano jurisdiccional declaró la improcedencia del medio de impugnación, al no haberse agotado el principio de definitividad, y ordenó reencauzarlo al TEEM para el efecto de que conociera y resolviera el mismo, el cual quedó registrado ante ese órgano jurisdiccional con la clave JDCL/110/2019.

4. Sentencia impugnada. El veintinueve de abril de dos mil diecinueve, el pleno del TEEM resolvió el juicio, en el sentido de confirmar la convocatoria impugnada. Dicha sentencia le fue notificada a la parte actora el treinta de abril siguiente.

II. Juicio ciudadano. El tres de mayo de dos mil diecinueve, la parte actora (anexo único) presentó la demanda de juicio ciudadano, ante el TEEM, a fin de combatir la sentencia precisada en el punto que antecede.

III. Integración del expediente y turno. El siete de mayo siguiente, se remitió a este órgano jurisdiccional la demanda y las demás constancias relacionadas. En esa misma fecha, la Magistrada Presidenta de esta Sala Regional ordenó la



integración del expediente, así como el turno correspondiente a la ponencia del magistrado Juan Carlos Silva Adaya.

IV. Radicación y admisión. Mediante acuerdo de trece de mayo de dos mil diecinueve, la Magistrada Presidenta acordó tener por radicado el expediente y admitió a trámite la demanda del presente juicio ciudadano.

V. Cierre de instrucción. El magistrado instructor, al advertir que no existía diligencia pendiente por realizar, declaró cerrada la instrucción, quedando los autos en estado de resolución.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. Esta Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal, es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 94, párrafo primero, y 99, párrafos primero, segundo y cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, fracción II; 184; 185; 186, fracción III, inciso c), y 195, fracción IV, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 3º, párrafos 1 y 2, inciso c); 4º; 79, párrafo 1; 80, párrafo 1, inciso f), y 83, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Lo anterior, toda vez que la parte actora impugna una sentencia dictada por un tribunal electoral local (TEEM), relativa al proceso de reconocimiento de representante

indígena ante un ayuntamiento que corresponde a una entidad federativa de la circunscripción plurinominal donde esta Sala Regional ejerce competencia, a saber, Toluca, Estado de México.

SEGUNDO. Procedencia. El juicio ciudadano reúne los requisitos de procedibilidad previstos en los artículos 7º, párrafo 2; 8º; 9º, párrafo 1; 79, y 80 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, con excepción de los ciudadanos que se precisan en el inciso **a)**, respecto de los que resulta procedente sobreseer en el juicio, como se expone a continuación.

a) Forma. La demanda se presentó por escrito, en ellas se hace constar el nombre de los promoventes y su firma autógrafa, con excepción de los ciudadanos que enseguida se precisan, señalan correo electrónico para recibir notificaciones, así como representante; se identifica el acto que se impugna y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación y los agravios que presuntamente les causa el acto controvertido.

No obstante, en el presente juicio se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 9º, párrafos 1, inciso g), y 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, respecto de los siguientes ciudadanos, en virtud de que la demanda carece de su firma autógrafa:

- Aparece su nombre, pero no su firma: Juana Becerril Romero, Rosalba Palma Borjas, Brenda Sánchez Torres, (ilegible) Gabino Esquivel, Tania Esmeralda



Carrillo, César Ignacio Rangel Hernández, Anastasio Álamo Rivera y Ramsés Urbina Gómez.

- Aparece nombre y firma en copia fotostática: Fabiola Cruz Garduño, Álvaro Sánchez Zepeda, Juan Manuel Martínez B., Raúl A. Plata, María Félix Silva Arturo, Pablo Romero Ayala, José Rubén Sánchez, Magra Agatón De la Cruz, María Catalina Sánchez Álamo, Esequiel Sánchez Miguel, Yazmín Mango González, Teresa Robles Domínguez, Rosario Zepeda Muciño, Susana Iniestra, Margarita Camacho Reyes, Julia Muciño Reyes, Antonio Zepeda Camacho, Hilda Zepeda Muciño, Salvador Zepeda Camacho, Maricela Morales Sotero y Juan Sánchez Mejía.

En el párrafo 1, inciso g), del citado precepto legal se dispone que los medios de impugnación, entre ellos, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, se deberán presentar por escrito que contenga, entre otros requisitos, el nombre y la firma autógrafa de quienes lo promueven. Asimismo, en el tercer párrafo del numeral de referencia, se establece que procederá el desechamiento de plano de la demanda del medio de impugnación, cuando ésta carezca de la firma autógrafa de quien o de quienes la promuevan.

La importancia de colmar tal requisito radica en que la firma autógrafa es el conjunto de rasgos puestos del puño y letra del promovente, que producen certeza sobre la voluntad de ejercer el derecho de acción, ya que la finalidad de asentar esa firma consiste en dar autenticidad al escrito de demanda,

identificar al autor o suscriptor del documento y vincularlo con el acto jurídico contenido en éste.

Esto es, la falta de firma autógrafa en la demanda significa la ausencia de la manifestación de la voluntad del suscriptor para promover el medio de impugnación que, como se ha explicado, constituye un requisito esencial, por lo que su carencia trae como consecuencia la falta de un presupuesto necesario para la constitución de la relación jurídica procesal. Por tanto, la improcedencia del medio de impugnación obedece a la falta del elemento idóneo para acreditar la autenticidad de su voluntad, en el sentido de querer ejercer el derecho de acción.

En consecuencia, ya que la demanda del presente juicio no fue firmada por los ciudadanos precisados, y toda vez que ésta fue admitida, lo procedente es decretar el sobreseimiento, en relación con aquéllos, en términos de lo dispuesto en el artículo 11, párrafo 1, inciso c), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

b) Oportunidad. La resolución impugnada fue notificada a la parte promovente, el treinta de abril de dos mil diecinueve, y la demanda se presentó el tres de mayo siguiente, esto es, tres días después, por lo que fue presentada oportunamente.

c) Legitimación e interés jurídico. El juicio es promovido por parte legítima, toda vez que se ostentan como indígenas matlatzincas originarios del municipio de Toluca, Estado de



México, con la pretensión de que se les reconozca su representación indígena ante ese ayuntamiento.¹

El interés jurídico se tiene por acreditado, distinguiendo entre la ciudadana que promovió el juicio en la instancia local y los demás ciudadanos que acudieron ante esta instancia federal, como se observa de los resultandos I, numeral 2, y II de este fallo. En efecto, por cuanto hace a la ciudadana Lucila Romero Sanabria, fue parte actora en el juicio ciudadano local, cuya sentencia se controvierte, con lo que se acredita su interés jurídico, y respecto a los demás ciudadanos que promueven el juicio, que se autoadscriben como indígenas matlatzincas del municipio de Toluca,² la falta de reconocimiento de una representación indígena de su comunidad ante el ayuntamiento, en su caso, les causa afectación, por lo que cuentan con un interés legítimo para inconformarse con la sentencia que confirmó dicha negativa, aun cuando no hayan promovido dicha instancia.

d) Definitividad. Se colma este requisito, dado que, en términos de lo dispuesto en la legislación aplicable en el Estado de México, no procede algún medio o recurso a través del cual pueda ser combatida la resolución impugnada.

TERCERO. Agravios. Del estudio del escrito de demanda, se advierte que la pretensión última de la parte actora es **que se reconozca la representación indígena ante el**

¹ Sirve de sustento, lo dispuesto en la jurisprudencia 27/2011, de rubro COMUNIDADES INDÍGENAS. EL ANÁLISIS DE LA LEGITIMACIÓN ACTIVA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO, DEBE SER FLEXIBLE.

² Véase la jurisprudencia 12/2013, de rubro COMUNIDADES INDÍGENAS. EL CRITERIO DE AUTOADSCRIPCIÓN ES SUFICIENTE PARA RECONOCER A SUS INTEGRANTES.

Ayuntamiento de Toluca, de la comunidad matlatzinca de San Mateo Otzacatipan, para lo cual formula los siguientes motivos de disenso:

A. Vulneración al principio constitucional de autoadscripción, toda vez que la responsable considera que las leyes y las estadísticas oficiales son el parámetro válido para determinar quiénes son titulares de los derechos indígenas, dejando de atender criterios nacionales e internacionales emitidos en materia de autoadscripción indígena, en términos de lo dispuesto en los artículos 2º, párrafo tercero y quinto, apartado A, fracciones II, III y VIII; 17, y 133 de la Constitución federal; 1º, apartado 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1º, apartado 2; 2º; 4º, apartado 1, y 12 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; 3º, 4º, 9º y 32 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, y 2º, 4º, 9º, 14 y 15 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, así como la jurisprudencia 12/2003 de rubro COMUNIDADES INDÍGENAS. EL CRITERIO DE AUTOADSCRIPCIÓN ES SUFICIENTE PARA RECONOCER A SUS INTEGRANTES.

Además, ello deriva en un incumplimiento de la obligación de los órganos jurisdiccionales de juzgar con perspectiva intercultural, para lo cual se debe: **a)** Obtener información de la comunidad a partir de fuentes adecuadas, como peritajes, dictámenes etnográficos u opiniones especializadas en materia



jurídico-antropológica, entre otras; **b)** Identificar el derecho indígena aplicable; **c)** Valorar el contexto socio-cultural de las comunidades indígenas; **d)** Identificar si se trata de una cuestión intracomunitaria, extracomunitaria o intercomunitaria, para resolver la controversia atendiendo al origen real del conflicto; **e)** Propiciar que la controversia se resuelva por las propias comunidades, y **f)** Maximizar la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas. Lo anterior, en términos de lo dispuesto en la jurisprudencia 19/2018 de rubro juzgar con PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL.

Por tanto, si bien en la normativa y las estadísticas oficiales no se contempla la existencia del pueblo matlatzinca en el municipio de Toluca, la responsable debió analizar el caso a partir del derecho de autoadscripción y, en caso de estimarlo necesario para la resolución del asunto, debió allegarse de mayor información que permitiera conocer las instituciones y reglas vigentes del sistema normativo indígena;

- B.** Indebida interpretación del criterio jurídico de esta Sala Regional contenido en la sentencia ST-JDC-2/2017, toda vez que la responsable consideró que el reconocimiento de más de un representante indígena ante el ayuntamiento procedía de forma excepcional, mediando causa fundada y motivada, lo cual es contrario a lo determinado por este órgano jurisdiccional federal.

Además de que la responsable consideró indebidamente que se debía demostrar que se solicitó el reconocimiento ante la autoridad municipal y que éste fue negado, lo cual no es así, toda vez que la convocatoria controvertida se dirige de forma exclusiva a los integrantes del pueblo otomí.

- C.** Indebida motivación respecto de la exclusión de personas indígenas migrantes, en virtud de que la responsable, al advertir que la parte actora no especificó cifras o aportó pruebas sobre la existencia de la población indígena migrante, debió efectuar requerimientos a las instituciones del Estado, por lo que no debió dejarles la carga de la prueba, por ser contrario al derecho de acceso a la justicia.

Asimismo, consideran que sí tienen interés para controvertir la convocatoria en relación con la población indígena migrante, en atención a la jurisprudencia 9/2015, de rubro INTERÉS LEGÍTIMO PARA IMPUGNAR LA VIOLACIÓN A PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES. LO TIENEN QUIENES PERTENECEN AL GRUPO EN DESVENTAJA A FAVOR DEL CUAL SE ESTABLECEN.

Por razón de método, los primeros dos agravios (**A** y **B**) serán analizados de forma conjunta, en razón de que corresponden con la interpretación del precepto legal en el que se sustenta el derecho reclamado de contar con una representación indígena ante el ayuntamiento de Toluca, así como su aplicación al caso concreto de los actores, quienes se ostentan como matlatzincas de la localidad de San Mateo



Otzacatipan, y, posteriormente, de forma individual el agravio identificado en esta sentencia como **C**, al relacionarse con el supuesto de otro grupo de indígenas (migrantes).³

CUARTO. Fondo. Los agravios en estudio, relativos a la indebida interpretación del TEEM respecto del derecho de contar con una representación indígena ante el ayuntamiento, y la violación al principio de autoadscripción como criterio de identificación de los integrantes de un pueblo indígena, son **fundados** como se explica enseguida.

La presente determinación se adopta con base en las siguientes tesis:

1. El Estado, en principio, puede adoptar determinaciones de carácter indicativo respecto de la identificación de poblaciones indígenas, a efecto de realizar sus planes y programas de gobierno, y tomar las decisiones correspondientes en materia presupuestal;
2. Dichas determinaciones no tienen un carácter limitativo o excluyente respecto de la presencia real de poblaciones indígenas, puesto que, para el ejercicio de los derechos en la materia, el criterio que debe prevalecer es el de la autoadscripción;
3. Para ejercer el derecho de contar con una representación indígena ante el ayuntamiento, los sujetos interesados deben aportar los datos mínimos indispensables que permitan constatar la presencia representativa o significativa de la comunidad indígena

³ Lo anterior, acorde con lo dispuesto en la jurisprudencia 04/2000, de rubro AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.

que se ostenta con ese carácter, así como su voluntad de elegir a uno de sus integrantes como representante, y

4. La representación únicamente se registra, en caso de ser procedente, respecto de la comunidad que eligió a dicha persona, aun cuando en su desempeño pueda procurar los intereses de otro pueblo, comunidad o grupo indígena distinto.

Como primer punto, se debe precisar lo relativo a la interpretación del derecho a contar con una representación indígena ante el ayuntamiento. En la sentencia impugnada, la responsable calificó como infundado el agravio relativo a la falta de fundamentación y motivación que se hizo valer ante esa instancia, puesto que consideró que la convocatoria emitida por el ayuntamiento de Toluca para la elección de la representación indígena, dirigida de forma exclusiva a la población otomí, se encontraba fundada en lo dispuesto en los artículos 6° y 6° bis de la Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de México, y 78 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, así como en las constituciones federal y local, y en el Decreto 157 de doce de noviembre de dos mil trece, relativo al “Listado de las Localidades Indígenas del Estado de México”.

Asimismo, consideró que la convocatoria se encontraba motivada en *“el deseo de fortalecer la participación y representación política de la comunidad otomí en el Municipio, de acuerdo con su sistema de normas internas, procedimientos, tradiciones, usos y costumbres, y que ello deriva de la Ley Orgánica Municipal del Estado, la Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado y el Decreto antes*



señalado, pues en estas disposiciones se establece que en Toluca se reconoce únicamente el asentamiento de otomíes y no así de otro pueblo o comunidad indígena, de conformidad con diversos estudios, censos y encuestas realizadas...”

Determinado esto, la responsable señaló que el criterio de esta Sala Regional contenido en la sentencia del expediente ST-JDC-2/2017, el cual fue invocado por la parte actora ante esa instancia, consistía en que *“el registro de más de un representante indígena ante el ayuntamiento, sólo [procedía] en casos excepcionales, de manera fundada y motivada, ya sea porque los indígenas se encuentran dispersos en el territorio del municipio o para asegurar la funcionalidad del ayuntamiento”*, e indicó que si bien, en dicho asunto, esta Sala Regional había ordenado el registro de más de un representante indígena ante el ayuntamiento, lo cierto es que únicamente ocurrió de forma excepcional por estar debidamente fundada y motivada la petición de registro, lo cual no acontecía en el caso, porque no se acreditó haber presentado la solicitud por algún matlatzinca, razones por las cuales consideró que no era aplicable dicho precedente al caso.

Al respecto, como lo señaló la actora ante esta instancia, la responsable efectuó una lectura incorrecta de lo resuelto por esta Sala Regional en el juicio ciudadano ST-JDC-2/2017, lo que trascendió en el alcance que la responsable dio al derecho a contar con una representación indígena ante el ayuntamiento.

En efecto, como lo determinó esta Sala Regional en la sentencia del expediente **ST-JDC-2/2017**, invocado por la parte actora, así como en la diversa ST-JDC-23/2017, entre otras, de una interpretación gramatical, sistemática y funcional de lo dispuesto en los artículos 17, cuarto párrafo, de la Constitución local; 78, párrafos segundo, tercero y cuarto, de la Ley Orgánica Municipal, así como 23, párrafos segundo y tercero, del Código Electoral, todos del Estado de México, se advierte que es derecho de los pueblos y comunidades indígenas elegir a sus representantes para que éstos participen en la toma de decisiones, públicas o privadas,⁴ que afecten su esfera jurídica, a efecto de que en la deliberación correspondiente se tome en cuenta su sistema normativo,⁵ sus procedimientos y tradiciones.⁶

Consecuentemente, el Estado debe promover la democracia participativa indígena,⁷ entendiéndose ésta como la obligación de adoptar políticas públicas y acciones de gobierno para promover el reconocimiento, goce, ejercicio y protección de los derechos de los indígenas, entre los que destacan el derecho a la participación política, a la igualdad en el acceso a las funciones públicas, así como a intervenir en los asuntos públicos y en la toma de decisiones.⁸

⁴ En tal sentido, la tesis CXLVI/2002, de rubro USOS Y COSTUMBRES INDÍGENAS RELACIONADOS CON EL PROCEDIMIENTO ELECTORAL CONSUECUDINARIO. CIUDADANOS Y AUTORIDADES ESTÁN OBLIGADOS A RESPETARLOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE OAXACA).

⁵ Véase la jurisprudencia 20/2014, rubro COMUNIDADES INDÍGENAS. NORMAS QUE INTEGRAN SU SISTEMA JURÍDICO.

⁶ En ese sentido, las razones contenidas en la tesis LII/2016 de rubro SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SE INTEGRA POR EL DERECHO INDÍGENA Y EL DERECHO FORMALMENTE LEGISLADO.

⁷ En atención a la tesis XLI/2015 de rubro DEMOCRACIA PARTICIPATIVA INDÍGENA. ES OBLIGACIÓN DEL ESTADO Y DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS PROMOVERLA.

⁸ Artículos 1º; 2º; 4º; 17; 35, fracción II; 41; 99, y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;



Por lo anterior, cobra especial significado, en la esfera de derechos de los pueblos y comunidades indígenas, así como de las comunidades equiparables a éstos, contar oportunamente en cada administración municipal con un representante indígena, toda vez que ello implica el ejercicio de un derecho de primer orden para dichos pueblos y comunidades, pues se debe tomar en consideración que, siendo el municipio libre la base de la división territorial de los Estados, el cual es gobernado por un ayuntamiento, electo popular y periódicamente, entre cuya competencia y el gobierno estatal no existe autoridad intermedia, con personalidad jurídica y patrimonio propios, así como con atribuciones para regular en su régimen interior, lo relativo a su hacienda, jurisdicción, funciones, administración y prestación de servicios a su cargo; dicha autoridad constituye el primer contacto que los pueblos y comunidades referidas tienen con el Estado.⁹

Por ello, quien lleva a cabo la elección de cada representante es la comunidad indígena (es quien tiene el derecho), no el ayuntamiento, el cual no elige ni tampoco se instaura como autoridad organizadora de la elección; a éste le corresponde únicamente llevar a cabo la invitación a través de la convocatoria para que se les reconozca el carácter de representantes a los integrantes de las comunidades que

2°, 5° y 8° del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; 1°, 3°, 4°, 5°, 33 y 34 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, y 1°, 2° y 3° de la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas.

⁹ Artículos 2°, apartado A, fracción VII, y 115 de la Constitución federal, así como 17, párrafo cuarto, y 112 a 117 de la Constitución local.

sean electos al interior de las mismas, y llevar a cabo el reconocimiento (obligaciones a su cargo).

Por tanto, el procedimiento ante el ayuntamiento no es electivo, sino de trámite y verificación, para que se reconozca la representación de acuerdo con la convocatoria; la elección se lleva a cabo dentro de cada comunidad indígena, de acuerdo con sus usos y costumbres. El trabajo del ayuntamiento es la revisión de que se cumpla con la forma y términos previstos en la convocatoria para que cada representante acredite haber sido elegido y sea procedente el reconocimiento.

De acuerdo con la interpretación de la normativa jurídica aplicable, en específico, el Bloque de Constitucionalidad y la del Estado de México, se puede advertir que, en materia indígena o relacionada, se reconocen los siguientes sujetos jurídicos:

- a) Indígena;
- b) Pueblos indígenas;
- c) Comunidades indígenas;
- d) Comunidades equiparables, y
- e) Grupos indígenas.

Cabe señalar que, conforme con lo dispuesto en los artículos 2º, párrafos segundo y cuarto, de la Constitución federal; 1º, párrafo 1, inciso b), del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, 17 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, así como 5º, fracciones II y III, y 6º de la Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de México, los términos jurídicos que se emplean son



los de pueblos -no **etnias**-, comunidades y grupos indígenas, por tanto, para efectos del presente asunto, deben entenderse a los pueblos, comunidades y grupos indígenas.

Acorde con lo dispuesto en los artículos 2º, primer párrafo, de la Constitución federal; 1º, párrafo 2, del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, así como 3º de la Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de México, la conciencia de identidad **indígena** es el criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

En términos de lo dispuesto en los artículos 2º, párrafo segundo, de la Constitución federal; 1º, párrafo 1, inciso b), del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo; 17, primer párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, así como 2º; 5º, fracción II, y 6º de la Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de México, **pueblos indígenas** 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.

Asimismo, conforme con lo dispuesto en los artículos 2º, cuarto párrafo, de la Constitución federal, así como 5º, fracción III, de la Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de México, las **comunidades indígenas** son integrantes de cada pueblo indígena, y son aquellas que forman una unidad social, económica y cultural, asentadas en

un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

Adicionalmente a ello, en el último párrafo del artículo 2° de la Constitución federal, se reconoce a las **comunidades equiparables** a las indígenas, que son aquellas poblaciones que habitan en el territorio actual del país y conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas,¹⁰ por ejemplo, pueblos afromexicanos y los menonitas, siempre que tengan necesidades específicas de protección como pueblo.

Finalmente, por **grupos indígenas**, se entiende a una asociación representativa de carácter permanente de indígenas pertenecientes a un mismo pueblo o comunidad, o distintos pueblos o comunidades, como, por ejemplo, ocurre con los grupos inmigrantes que se sitúan en determinados ayuntamientos o zonas conurbadas, con conciencia de identidad y agrupados, en ejercicio de su libre determinación.

En consecuencia, los conceptos que se establecen en la Constitución federal y de la normativa local son: **1) Indígena**, que es el individuo **cuyo criterio determinante para considerarlo como tal es la autoadscripción; 2) Comunidad indígena**, siendo ésta una unidad social, económica y cultural, asentada en un territorio y que reconoce autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres; **3) Pueblo indígena**, integrado por dichas comunidades (de manera expresa, en el Estado de México se reconocen cinco pueblos: Mazahua, Otomí, Náhuatl, Tlahuica

¹⁰ En ese sentido, el Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018 de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, p. 45.



y Matlatzinca, además, se deja abierto el reconocimiento a aquellos pueblos procedentes de otras entidades federativas que han migrado al Estado de México); **4)** Las comunidades equiparables, y **5)** Los grupos indígenas.

En ese sentido, acorde con el criterio sustentado por esta Sala Regional, puede haber tantos representantes ante el ayuntamiento, como comunidades indígenas en el municipio, puesto que no puede afirmarse que el representante de un pueblo indígena velará por los intereses de otro pueblo, ya que aquél conocerá las necesidades propias, pero no necesariamente la problemática de los demás; máxime si cada pueblo cuenta con sus propias normas internas, procedimientos, tradiciones, usos y costumbres, así como autoridades, razón por la cual la parte final del artículo 78 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, **al referir a etnia y/o grupo indígena, debe entenderse en el sentido de que cada pueblo y/o comunidad indígena** puede contar con un representante ante el ayuntamiento. Lo cual es acorde con el derecho a libre determinación de los pueblos indígenas, en términos de lo previsto en el artículo 2º, quinto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En consecuencia, la convocatoria emitida por el ayuntamiento de Toluca tiene un déficit al dirigirse de forma exclusiva a los integrantes del pueblo otomí, ya que dicha autoridad debió advertir que, en términos de lo dispuesto en los artículos 6º, fracciones II y V, y 6º Bis, primer párrafo, de la Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de México, en los que se fundamentó el Decreto Legislativo 157 relativo al

“Listado de las Localidades Indígenas del Estado de México”, los asentamientos de pueblos indígenas se encuentran “*ubicados principalmente*” en los municipios que ahí se precisan, pero no de forma exclusiva, razón por la cual expresamente se establece que el catálogo de esas localidades “*no será limitativo*”.

Esto es, en la convocatoria, la responsable puede identificar, en principio, el o los pueblos, comunidades o grupos indígenas que se encuentren previamente reconocidos; sin embargo, esto debe ser, en todo caso, con efectos indicativos, mas no limitativos o excluyentes de otros que, en un análisis caso por caso, se cuente con los datos y demás elementos que permitan constatar o verificar su presencia significativa y representatividad.

Asimismo, contrariamente a lo resuelto por la responsable, esta Sala Regional consideró que lo extraordinario es restringir el derecho de representación, de manera fundada y motivada, limitando el número de representaciones, ya sea porque los indígenas se encuentran dispersos en el territorio del municipio o para asegurar la funcionalidad del ayuntamiento, en términos de lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución federal, pero se determinó que esa restricción debía provenir del ayuntamiento para que únicamente se contara con un representante indígena por **pueblo** indígena, lo cual debía estar justificado para dar operatividad y funcionalidad a los trabajos del cabildo municipal.

Por otra parte, como lo señaló la parte actora, no era exigible que los actores presentaran una solicitud de reconocimiento



de su representación indígena, puesto que lo que impugnaron fue la convocatoria desde la que se les excluyó para participar en el proceso.

En consecuencia, contrariamente a lo resuelto por la responsable, **los integrantes de cada pueblo en Toluca tienen derecho a contar con una representación indígena ante el ayuntamiento distinta a la elegida por la población otomí.** En caso de que dicha autoridad municipal considerara necesario tomar providencias a fin de asegurar la adecuada operatividad del cabildo en el desempeño de sus funciones y que para ello se debían agrupar las representaciones indígenas, debió justificarlo debidamente en la convocatoria, lo cual no aconteció, aunado a que no se advierte una imposibilidad en cuanto al funcionamiento del ayuntamiento, puesto que, inclusive, derivado de lo resuelto en el expediente ST-JDC-2/2017, en la administración anterior, el ayuntamiento de Toluca contó con dos representantes indígenas, por lo que no se observa alguna razón que justifique su disminución.

En cuanto a la vulneración al **principio de autoadscripción** como criterio de identificación de la comunidad indígena, en la sentencia impugnada, la responsable consideró que la convocatoria no vulneraba el derecho del pueblo matlatzinca, puesto que, en términos de lo dispuesto en las leyes vigentes, el decreto y los datos estadísticos oficiales del Gobierno del Estado de México, no se contempla el asentamiento de indígenas en el municipio de Toluca, diversos a los otomíes; específicamente, que no se reconoce el establecimiento de matlatzincas en el municipio.

Esto es, la responsable consideró que era adecuado que se excluyera a los demás pueblos indígenas, distintos al otomí, del procedimiento para reconocer su representación ante el ayuntamiento, toda vez que no se encontró un dato oficial o instrumento normativo que “reconociera” su asentamiento en Toluca, con lo que soslayó la conciencia de identidad indígena (autoadscripción) como criterio fundamental para determinar la aplicación de las normas sobre pueblos indígenas, y las condicionó a la existencia de un documento del Estado, otorgándole facultades constitutivas en vez de registrales, en materia indígena, con lo que se les impone una asimilación forzada de sus principios y normas a las de una cultura occidental, individualista y liberal hegemónica (artículo 8º, párrafo 1, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas).

El agravio en estudio es **fundado**, puesto que, si bien el Estado puede determinar la identificación de comunidades indígenas, esto es con carácter indicativo para efectos de planeación, mas no limitativo o excluyente de grupos, comunidades o pueblos que, realmente, tengan presencia representativa en la demarcación política correspondiente.

1. Identificación previa, con carácter indicativo, para efectos de planeación.

En términos de lo dispuesto en los artículos 2º, apartado B; 25, y 26 de la Constitución federal; 1º, fracción V; 6º; 14, fracción II; 16, fracción III; 20, tercer párrafo, y 20 Bis de la Ley de Planeación; 2º, fracción III; 3º, y 17, fracción I, de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica; 77, fracción VI; 17, y 139 de la Constitución local,



así como 1°, 3°, **6° Bis**, 6° Ter y 9° de la Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de México, el Estado, en principio, puede y debe realizar determinaciones de carácter indicativo respecto de la identificación de pueblos, comunidades o grupos indígenas, para efecto de realizar sus planes y programas de gobierno, cumpliendo con sus obligaciones legales, datos que le permiten tomar decisiones de carácter presupuestal.

Sin embargo, como se prevé en las propias normas, dicha actividad de identificación previa no puede tener efectos limitativos o excluyentes de grupos, comunidades o pueblos indígenas que, con independencia de los datos estadísticos, legales o registrales, tienen una presencia significativa, efectiva y real en la demarcación territorial correspondiente, puesto que la actividad de identificación que desarrolla el Estado para proteger de mejor manera los derechos de esos pueblos, comunidades y grupos, no puede ser utilizada para el efecto contrario, esto es, restringir sus derechos.

2. Criterio de autoadscripción.

En ese sentido, sin perjuicio de la actividad estatal de identificación de asentamientos de pueblos y comunidades indígenas en determinado territorio, como lo señala la parte actora, en los artículos 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 9° y 33 de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, y 2° del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, se tutela el principio de autoadscripción que implica que a los pueblos y las personas

indígenas les corresponde definir su pertenencia a estas colectividades, por lo que no es una prerrogativa del Estado. Esto es, la autoadscripción es el criterio para determinar si una persona es indígena, de conformidad con su propia conciencia.

Inclusive, en el artículo 17, primer párrafo, de la Constitución local, se reconoce como pueblos indígenas dentro del territorio mexiquense a los Mazahua, Otomí, Náhuatl, **Matlatzinca**, Tlahuica y **aquellos que se identifiquen en algún otro pueblo indígena**; es decir, se prevé el carácter indicativo, mas no limitativo o taxativo del reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas.

De este modo, se debe respetar el principio de autoadscripción que no se limita para la identificación de la conciencia indígena de un individuo, sino que también abarca al colectivo.

En ese sentido, los pueblos y comunidades indígenas, así como los propios integrantes de éstas, tienen el derecho, individual y colectivo, a mantener y desarrollar sus propias características e identidades, así como a reconocer a sus integrantes como indígenas y a ser reconocidos como tales. Esto es, la autoadscripción es suficiente para considerar que existe un vínculo cultural, histórico, político, lingüístico o de otra índole con su comunidad y que, por ende, deben regirse por las normas especiales que las regulan. Lo anterior, en términos de lo dispuesto en la jurisprudencia 12/2013, de rubro **COMUNIDADES INDÍGENAS. EL CRITERIO DE AUTOADSCRIPCIÓN ES SUFICIENTE PARA RECONOCER A SUS INTEGRANTES.**



Por tanto, si bien es cierto que, conforme con lo establecido en la legislación estatal, así como con los datos obtenidos en la página oficial del Consejo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas, referidos en la sentencia impugnada, el pueblo matlatzinca, principalmente, se ubica en el municipio de Temascaltepec, Estado de México, también es cierto que cuando un grupo que, en principio y en atención a los datos que obren en cada caso, reúne las condiciones de una comunidad indígena, resulta innecesario que, previamente, el Estado haya reconocido oficialmente el asentamiento del pueblo indígena en determinada localidad, ya que la conciencia de identidad no está supeditada a un requisito registral constitutivo de derechos, sino que, en todo caso, el Estado podrá llevar un registro que potencie, mas no limite, el ejercicio de los derechos indígenas.

En este tenor, la responsable debió considerar que correspondía a la autoridad primigenia adoptar las medidas necesarias para establecer la procedencia del registro de la representación de las correspondientes comunidades indígenas distintas a la otomí, sin que ello pudiera significar la exclusión anticipada en la convocatoria. Esto, porque en la especie, no se dilucida la existencia de comunidades indígenas en el municipio de Toluca diversas a la otomí, sino su exclusión de la convocatoria; de ahí que, no estaba en cuestionamiento el reconocimiento de la comunidad indígena que pretende tener representatividad en el Ayuntamiento y menos aún sin contar con los datos y demás elementos que permitieran constatar, en el caso, la presencia significativa y la representatividad de quien se ostente con ese carácter.

En consecuencia, los actores, quienes se autoadscriben como matlatzincas de la localidad de San Mateo Otzacatipan, Toluca, Estado de México, una vez aportados los elementos mínimos indispensables que permitan constatar su representatividad o legitimación, así como su voluntad de designar un representante ante el ayuntamiento, tienen derecho a ello, **sin perjuicio de la que se haya reconocido a los integrantes del pueblo otomí**, salvo que las autoridades municipales acrediten fehacientemente, a través de los instrumentos técnicos adecuados e idóneos, que los ciudadanos no pertenecen a dicho pueblo indígena.

En ese sentido, el ayuntamiento de Toluca no debió excluir la participación de los integrantes de un pueblo indígena distinto al otomí, siempre que este aporte los elementos mínimos indispensables que permitan constatar su representatividad.

Por tanto, resulta procedente vincular a los actores, para el efecto de que acudan a presentar la solicitud de registro de representación indígena, como integrantes del pueblo matlatzinca, en específico, de la localidad de San Mateo Otzacatipan, sin que sea necesaria la expedición de una nueva convocatoria, puesto que únicamente se reconoce su derecho a solicitar dicha representación, al haber sido indebidamente excluidos. Lo anterior, atendiendo al principio de relatividad de las sentencias, así como a lo resuelto por el TEEM en el expediente JDCL/124/2019, en el que se modificó la convocatoria para que se incluyera a una comunidad otomí, persistiendo la exclusión de los integrantes de los demás pueblos indígenas.



Cabe destacar que dicha sentencia fue controvertida ante esta instancia, a través del juicio electoral ST-JE-9/2019, promovido por el apoderado del ayuntamiento de Toluca, el cual fue resuelto por esta Sala Regional en el sentido de declarar infundada la pretensión de concederle una vía para impugnar dicha sentencia, por lo que la misma adquirió firmeza.

3. Elementos mínimos necesarios que permitan constatar la legitimación del pueblo, comunidad o grupo, así como su voluntad de elegir un representante ante el ayuntamiento

En efecto, si bien el criterio de autoadscripción es el que se debe privilegiar para la identificación de un pueblo o comunidad indígena, la comunidad o pueblo indígena debe aportar los datos y elementos, en su caso, que permitan el registro de su representación indígena.

Esto es, en el caso, los actores deben aportar los datos con elementos mínimos indispensables que permitan constatar la presencia significativa de integrantes de la comunidad indígena matlatzinca, así como de la representación correspondiente que pretende ser reconocida, mediante la acreditación de la voluntad de su comunidad matlatzinca en San Mateo Oztzacatipan, plasmada en un acta o cualquier evidencia que dé certeza y sea objetiva para el efecto de acreditar la voluntad de la colectividad indígena, que cuente

con elementos mínimos, ciertos, objetivos y suficientes que permitan desprender el sentido de la auténtica voluntad de la comunidad indígena de elegir a su representante ante el ayuntamiento, tales como:

- Datos que permitan observar que se convocó oportunamente a los integrantes del pueblo, comunidad o grupo indígena y órgano comunitario correspondiente;
- Precisión en cuanto al objeto de la reunión o asamblea;
- Día, hora y lugar de celebración;
- Identificación de quienes condujeron la reunión o asamblea;
- Identificación y número de personas indígenas asistentes;
- Datos que revelen el lugar en que se encuentra asentado el domicilio de quienes se autoadscriben integrantes de la comunidad;
- Datos de la manifestación de la voluntad de los participantes, y
- Certeza de la identidad y legitimidad del órgano comunitario para adoptar esa decisión, según el sistema normativo indígena comunitario o del pueblo.

4. Representación acotada a la comunidad que lleva a cabo su elección.

Toda vez que la representatividad no puede extenderse a otras comunidades, pueblos o grupos indígenas, distintos a los que llevaron a cabo la elección del representante, bajo



sus usos y costumbres, en su caso, el reconocimiento correspondiente tendría efectos sólo para la comunidad matlatzinca que lleve a cabo la elección, cuyo número de actores en el presente caso, que se autoadscriben como tal, y que resultó procedente el medio de impugnación, asciende a doscientos cuarenta y cinco, como se observa en el anexo único de la presente sentencia, y de cuyas credenciales de elector se observa que tienen su domicilio en las localidades de San Mateo Oztzacatipan, San José Guadalupe de Oztzacatipan, Santa Cruz Oztzacatipan, San Diego de los Padres Oztzacatipan, entre otras.

Acorde con lo expuesto, lo procedente es **revocar** la sentencia impugnada, puesto que el ayuntamiento de Toluca no debió excluir la participación de los integrantes de un pueblo indígena distinto al otomí, siempre que éste aporte los elementos mínimos indispensables que permitan constatar su representatividad, razón por la cual debe suprimirse la restricción contenida en la convocatoria que la restringe únicamente a los integrantes del pueblo otomí, para el efecto de que los actores, quienes se ostentan como integrantes del pueblo matlatzinca, puedan presentar su solicitud de reconocimiento de representación, en función de los datos y elementos que aporten, en su caso, para que proceda el registro correspondiente, acorde con el principio de relatividad de las sentencias, sin que sea necesario el dictado de una nueva convocatoria.¹¹

¹¹ No es óbice el hecho de que la Convocatoria correspondiente haya sido modificada mediante sentencia del TEEM dictada en el expediente JDCL/124/2019, de catorce de mayo de este año (la cual quedó firme al resolverse el ST-JE-9/2019), puesto que ello fue para el efecto de que se convocara a la comunidad otomí de San Cristóbal

En ese sentido, no es necesaria la expedición de una nueva convocatoria, puesto que, al contar con ese derecho, lo procedente es **vincular a la parte actora** para que presente, dentro del plazo de **quince días naturales**, contados a partir de la notificación de la presente sentencia, ante el ayuntamiento de Toluca, solicitud de reconocimiento de representación indígena, con los datos mínimos indispensables que permitan constatar la presencia de integrantes de la comunidad indígena matlatzinca, así como de la representación correspondiente, esto es, el documento que acredite la voluntad de su comunidad matlatzinca, plasmada en un acta o cualquier evidencia que dé certeza y sea objetiva para el efecto de acreditar la voluntad de la colectividad indígena, que cuente con elementos mínimos, ciertos, objetivos y suficientes que permitan desprender el sentido de la auténtica voluntad de la comunidad indígena de elegir a su representante ante el ayuntamiento.

En seguimiento a ello, lo procedente es **vincular** al ayuntamiento de Toluca para que, una vez presentada la solicitud de reconocimiento de la representación indígena de la parte actora, determine lo correspondiente previa revisión de la documentación, considerando que los elementos antes descritos no pueden traducirse en formalidades solemnes que impliquen una asimilación forzada, puesto que en las elecciones que se celebren en las comunidades indígenas, en este caso para representantes ante el ayuntamiento, se debe respetar los derechos político-electorales

Huichochitlán, por lo que persistió la exclusión de los integrantes del pueblo matlatzinca, restricción que en el caso se suprime, sin que sea necesaria la emisión de una nueva.



constitucionales de todos los ciudadanos pertenecientes a dicha comunidad, pueblo o grupo.

Es necesario advertir que, con lo anterior, esta Sala Regional no busca establecer alguna formalidad específica o carácter ritual y solemne para los elementos probatorios que aportan quienes se autoadscriben como indígenas; sin embargo, cuando menos las evidencias que se aporten deben contener datos o elementos suficientes que permitan advertir el sentido auténtico de una determinación de un pueblo, comunidad o grupo indígena y que se puede identificar como tal, por provenir de sus propias autoridades comunitarias, sin que, indebidamente, se asimilen sus principios y normas a las de una cultura occidental, individualista y liberal hegemónica.

El ayuntamiento deberá llevar a cabo dicha constatación de la presencia significativa de la comunidad indígena, así como de la representatividad cuyo registro se pretende, en ejercicio de su atribución para reconocer la representación indígena solicitada, en términos de lo dispuesto en el artículo 78, segundo párrafo, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, y en cumplimiento con sus obligaciones de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, conforme con lo previsto en el artículo 1º, tercer párrafo, de la Constitución federal, en relación con los diversos 8º de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; X de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, así como 2º del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

Finalmente, los alcances de la representación indígena ante el ayuntamiento deberán ser en los términos previstos por esta Sala Regional en el precedente ST-JDC-2/2017, en lo que resulte aplicable.

- **Indebida motivación respecto de la exclusión de personas indígenas migrantes**

El agravio en estudio es **infundado**, puesto que, como lo señaló la responsable, la parte actora no aporta algún elemento de convicción, ni siquiera descriptivo, sobre la existencia de un grupo indígena migrante que tenga intención de contar con una representación indígena ante el ayuntamiento de Toluca.

Al respecto, en términos de lo dispuesto en la jurisprudencia 9/2015 de rubro INTERÉS LEGÍTIMO PARA IMPUGNAR LA VIOLACIÓN A PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES. LO TIENEN QUIENES PERTENECEN AL GRUPO EN DESVENTAJA A FAVOR DEL CUAL SE ESTABLECEN, citada por la parte actora, se requiere que la promoción de la instancia sea efectuada por un integrante del grupo cuyos derechos se consideran transgredidos. En ese sentido, los actores no se ostentan como indígenas migrantes distintos al pueblo matlatzinca, por lo que no puede tenerse por colmado ese requisito.

Lo anterior, en razón de que los conflictos legales que se sujetan a la jurisdicción de un tribunal deben corresponder con un problema real, no ficticio o hipotético, y deben ser promovidos por cuando menos un integrante del grupo vulnerable que considera transgredido sus derechos, a fin de



que las determinaciones judiciales que se adopten, tengan consecuencias jurídicas, lo cual no acontece en el caso, de ahí que no le asista la razón a la parte actora en cuanto a que la responsable tenía la carga de allegarse de la información correspondiente a la presencia de indígenas migrantes en el municipio.

QUINTO. Efectos. Por las consideraciones expuestas, resulta procedente:

1. **Revocar** la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de México en el juicio ciudadano local JDCL/110/2019;
2. **Vincular** a la parte actora para que, dentro del plazo de quince días naturales, contados a partir de la notificación de la presente sentencia, presenten su solicitud de reconocimiento, de representación indígena, con el documento que acredite la voluntad de su comunidad matlatzinca, en los términos precisados en el considerando anterior, y
3. **Vincular** al Ayuntamiento de Toluca, Estado de México, para que, en un plazo de **cinco días naturales**, contados a partir de la presentación de la solicitud de reconocimiento de la representación indígena, determine lo correspondiente, previa revisión de la documentación, informando de ello a esta Sala Regional, dentro de las veinticuatro horas siguientes a que ello ocurra, debiendo remitir las constancias con las que se acredite.

SEXTO. Traducción. Con base en lo previsto en los artículos 2º, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 12 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo; 13, numeral 2, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas; 4º y 7º de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, que reconocen los derechos lingüísticos de las personas, comunidades y pueblos indígenas, así como el contenido de la Jurisprudencia 46/2014 aprobada por la Sala Superior de este tribunal electoral, cuyo rubro es COMUNIDADES INDÍGENAS. PARA GARANTIZAR EL CONOCIMIENTO DE LAS SENTENCIAS RESULTA PROCEDENTE SU TRADUCCIÓN Y DIFUSIÓN, esta Sala Regional estima necesario elaborar una síntesis de la presente sentencia a fin de que sea traducida a la lengua matlatzinca, sienta la siguiente:

El dos de agosto de dos mil diecinueve, la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral federal resolvió el juicio ciudadano número setenta y nueve de dos mil diecinueve, promovido por ciudadanos matlatzincas del municipio de Toluca, Estado de México.

La decisión del tribunal fue **reconocer** su derecho a contar con una representación indígena ante el ayuntamiento, diversa a la del pueblo otomí, para lo cual se ordenó que se presentara la solicitud correspondiente ante el ayuntamiento, debiendo acreditar la voluntad de la comunidad matlatzinca para elegir a su representante, de conformidad con sus usos y costumbres. Una vez presentada la solicitud, se ordenó al ayuntamiento que resolviera lo correspondiente.

Lo anterior, porque la conciencia de identidad indígena es el criterio que debe prevalecer para considerar que una persona o grupo de personas pertenecen a un pueblo indígena, y no se debe condicionar ese reconocimiento a la existencia previa de un registro oficial por parte del Estado.



Para esos efectos, resulta procedente **instruir** al Secretario General de Acuerdos de esta Sala Regional para que se lleven a cabo las gestiones correspondientes necesarias.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

PRIMERO. Se **sobresee** en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, respecto de los ciudadanos cuyos nombres se precisan en el apartado respectivo del considerando Segundo de esta ejecutoria.

SEGUNDO. Se **revoca** la sentencia impugnada.

TERCERO. Se **vincula** a la parte actora, para que presente su solicitud de reconocimiento de representación indígena ante el Ayuntamiento de Toluca, Estado de México, en términos de lo señalado en los considerandos Cuarto y Quinto de esta sentencia.

CUARTO. Se **vincula** al Ayuntamiento de Toluca, Estado de México, a dar cumplimiento a los actos determinados por esta Sala Regional en los considerandos Cuarto y Quinto.

QUINTO. Se **instruye** al Secretario General de Acuerdos de esta Sala Regional para que se lleven a cabo las gestiones correspondientes necesarias para la traducción del resumen de esta sentencia, en los términos precisados en el último considerando.

Notifíquese, por correo electrónico, a la parte actora; **por oficio**, al Tribunal Electoral del Estado de México, así como al Ayuntamiento de Toluca, Estado de México, y por **estrados** a los demás interesados, de conformidad con lo dispuesto en los numerales 26; 27; 28; 29, y 84, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como 94, 95, 98 y 99 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Asimismo, hágase del conocimiento público la presente resolución en la página que tiene este órgano jurisdiccional en Internet.

De ser el caso, devuélvanse las constancias atinentes a la autoridad responsable y archívese el presente expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **mayoría** de votos, con el voto en contra del magistrado Alejandro David Avante Juárez, quien formula voto particular, lo resolvieron y firmaron la Magistrada y los Magistrados integrantes de esta Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal, ante el Secretario General de Acuerdos que autoriza y **da fe**.

MAGISTRADA PRESIDENTA

**MARCELA ELENA FERNÁNDEZ
DOMÍNGUEZ**



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

ST-JDC-79/2019

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**ALEJANDRO DAVID
AVANTE JUÁREZ**

**JUAN CARLOS
SILVA ADAYA**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

ANTONIO RICO IBARRA

VOTO PARTICULAR QUE CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 48 DEL REGLAMENTO INTERNO DE ESTE TRIBUNAL, FORMULA EL MAGISTRADO ALEJANDRO DAVID AVANTE JUÁREZ, AL NO COINCIDIR CON LA RESOLUCIÓN MAYORITARIA RECAÍDA EN EL JUICIO CIUDADANO ST-JDC-79/2019.

Con el debido respeto que me merecen la magistrada presidenta y el magistrado que integran esta Sala Regional, me permito exponer las razones de mi disenso en relación a la mayoritaria, relacionada tanto con la procedencia del juicio que se resuelve; como en lo que corresponde al estudio de fondo de la controversia planteada respecto del reconocimiento a los actores del derecho a designar y que se registre ante el Ayuntamiento de Toluca en el Estado de México, un representante de la comunidad indígena matlatzinca.

a. Caso concreto

En este asunto los actores impugnan la resolución dictada en el juicio ciudadano local JDCL/110/2019, de veintinueve de abril del año en curso, dictada por el Tribunal Electoral del Estado de México que confirmó la convocatoria para la elección del representante indígena en el municipio de Toluca, la cual en concepto de los actores indebidamente no los consideró dejando ese derecho sólo a la comunidad otomí.

b. Decisión mayoritaria.

En la sentencia aprobada se estima que el juicio es promovido por parte legítima, concediendo interés legítimo a quienes no comparecieron a la instancia primigenia, toda vez que los suscriptores de la demanda se ostentan como indígenas matlatzincas originarios del municipio de Toluca, Estado de México, con la pretensión de que se les reconozca su representación indígena ante ese ayuntamiento.

El interés de los actores se tuvo por acreditado, ya que, por cuanto hace a la ciudadana Lucila Romero Sanabria, fue parte actora en el juicio ciudadano local, cuya sentencia se controvierte; y respecto de los demás ciudadanos que promueven el juicio y que se auto adscriben como indígenas matlatzincas del municipio de Toluca, se tiene por cumplida esencialmente por estimar que la falta de reconocimiento de una representación indígena de su comunidad ante el ayuntamiento, en su caso, les causa afectación.

Por cuanto hace al fondo del juicio, contrario a mi parecer, se declararon fundados los agravios encaminados a demostrar a) la vulneración al principio constitucional de autoadscripción, en



el sentido de que la responsable indebidamente consideró que las leyes y las estadísticas oficiales son el parámetro válido para determinar quiénes son titulares de los derechos indígenas, dejando de atender criterios nacionales e internacionales emitidos en materia de autoadscripción indígena; b) la indebida interpretación del criterio jurídico de esta Sala Regional contenido en la sentencia ST-JDC-2/2017, ya que el tribunal local responsable consideró que el reconocimiento de más de un representante indígena ante el ayuntamiento procedía de forma excepcional, mediando causa fundada y motivada, lo cual desde su perspectiva es contrario a lo determinado por este órgano jurisdiccional; y c) el relativo a que indebidamente se les exigió demostrar que solicitaron el reconocimiento ante la autoridad municipal y que éste fue negado, cuando lo cierto es que la convocatoria controvertida se dirigió de forma exclusiva a los integrantes del pueblo otomí.

En la sentencia aprobada, mis pares estimaron que, contrariamente a lo resuelto por el tribunal responsable, los integrantes de cada pueblo en Toluca tienen derecho a contar con una representación indígena ante el ayuntamiento distinta a la elegida por la población otomí, acorde con el criterio sustentado por esta Sala Regional, en el sentido de que puede haber tantos representantes ante el ayuntamiento, como comunidades indígenas en el municipio, puesto que no puede afirmarse que el representante de un pueblo indígena velará por los intereses de otro pueblo, ya que aquél conocerá las necesidades propias, pero no necesariamente la problemática de los demás.

En cuanto a la vulneración al principio de autoadscripción como criterio de identificación de la comunidad indígena, se aprobó que, si bien el Estado puede determinar la identificación de comunidades indígenas, ello lo hace con carácter indicativo para efectos de planeación, mas no limitativo o excluyente de grupos, comunidades o pueblos que, realmente, tengan presencia representativa en la demarcación política correspondiente; para concluir que la convocatoria emitida por el ayuntamiento de Toluca tiene un déficit al dirigirse de forma exclusiva a los integrantes del pueblo otomí, ya que la autoridad responsable primigenia debió advertir que, en términos de lo dispuesto en los artículos 6°, fracciones II y V, y 6° Bis, primer párrafo, de la Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de México, en los que se fundamentó el Decreto Legislativo 157 relativo al “Listado de las Localidades Indígenas del Estado de México”, los asentamientos de pueblos indígenas se encuentran *“ubicados principalmente”* en los municipios que ahí se precisan, pero no de forma exclusiva, razón por la cual expresamente se establece que el catálogo de esas localidades *“no será limitativo”*.

Se menciona en la resolución también que contrariamente a lo resuelto por la responsable, los integrantes de cada pueblo en Toluca tienen derecho a contar con una representación indígena ante el ayuntamiento distinta a la elegida por la población otomí y que en caso de que dicha autoridad municipal considerara necesario tomar providencias a fin de asegurar la adecuada operatividad del cabildo en el desempeño de sus funciones y que para ello se debían agrupar las representaciones indígenas, debió justificarlo debidamente en la convocatoria, lo cual no aconteció, aunado a que no se



advierte una imposibilidad en cuanto al funcionamiento del ayuntamiento.

Finalmente, se razona en la mayoría que conforme con lo establecido en la legislación estatal, así como con los datos obtenidos en la página oficial del Consejo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas, el pueblo matlatzinca se ubica, principalmente, en el municipio de Temascaltepec, Estado de México, y que el hecho de que una persona o un grupo de personas se identifiquen y autoadscriban con el carácter de indígenas, es suficiente para considerar que existe un vínculo cultural, histórico, político, lingüístico o de otra índole con su comunidad, por lo que no es necesario que, previamente, el Estado haya reconocido oficialmente el asentamiento del pueblo indígena en determinada localidad, ya que la conciencia de identidad no está supeditada a un requisito registral constitutivo de derechos, sino que, en todo caso, el Estado podrá llevar un registro que potencie, mas no limite, el ejercicio de los derechos indígenas, para concluir señalando que todo caso, para que se pudiera negar la existencia de integrantes de un pueblo indígena diverso al otomí en Toluca, ante la manifestación de auto adscripción como matlatzincas de los actores, la responsable debió demostrarlo con pruebas suficientes e idóneas, tales como estudios antropológicos, entre otros.

C. Razones de disenso

Es mi convicción sustentar mi disenso con la sentencia aprobada por lo siguiente:

1. Improcedencia de la demanda de juicio ciudadano federal por cuanto hace a los ciudadanos que no acudieron a la instancia local.

En principio, disiento del criterio sostenido por la mayoría al estimar procedente el juicio ciudadano federal promovido respecto de los ciudadanos que acompañan a la actora primigenia en la presente impugnación, que no acudieron en su momento a cuestionar de manera oportuna la convocatoria, y que únicamente promueven este juicio ciudadano federal para cuestionar la sentencia del Tribunal local responsable que recayó a en el juicio promovido por Lucila Romero Sanabria.

No es óbice a lo anterior que pueda considerarse que los suscriptores de la demanda a que me refiero tengan a su alcance promover este tipo de medios de defensa en ejercicio del interés legítimo, pues lo cierto es que ello no los releva de la obligación de promover en tiempo éstos.

En el caso, es mi convicción que al no haber acudido en tiempo a cuestionar el contenido de la convocatoria, no es factible que dichos ciudadanos impugnen ahora por vicios propios la resolución que recayó a un medio de impugnación que ellos no promovieron, siendo en mi concepto improcedente dicho medio de impugnación por cuanto hace a tales ciudadanos, respecto de los que debió sobreseerse, pues la lógica de los medios de impugnación va encaminada a que el interés legítimo se tiene para impugnar actos de la autoridad administrativa pero no de la judicial, dado que para impugnar una sentencia debe tenerse un interés jurídico.

Admitir lo contrario, sienta el precedente de que cualquier persona pudiera renovar la litis, lo cual se contrapone a los principios de certeza jurídica y legalidad.



Aunado a lo anterior, no pasa desapercibido para el suscrito, que en el proemio de la demanda, la parte actora señala que comparecen: *“Lucila Romero Sanabria, Felipe Torres Nava y otras personas cuyos nombres se identifican en la lista anexa al presente escrito de demanda”*; sin embargo, a mi juicio las hojas que integran el anexo a que refiere la promovente no proporcionan certeza de que los ciudadanos que aparecen en dicho listado, efectivamente reconocen y hacen suyo el contenido de la demanda presentada.

Lo anterior, debido principalmente a que dichos anexos son distintos entre sí en cuanto al formato empleado, y distintos también respecto de la demanda, la cual solo consta -en su cuerpo original- con la firma de Lucila Romero Sanabria y de Felipe Torres Nava, aunado a que no existe continuidad en los restantes folios de paginación del escrito inicial entre las 6 fojas que lo conforman y el resto de aquellas en que se estampan las firmas de quienes, según la actora, comparecen con ella a ejercer la acción por esta vía.

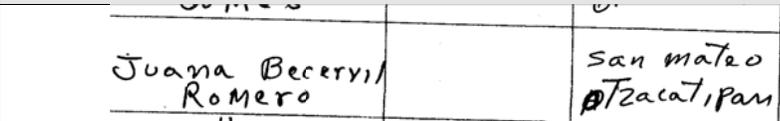
Todo ello, genera incertidumbre en cuanto a la voluntad de los ciudadanos que firmaron dichos documentos anexos, lo cual es indispensable para la procedencia de los medios de impugnación previstos en la Ley de Medios. Ello, en atención a que éstos son procedentes “a instancia de la parte que se estima afectada”, lo cual puede tenerse por acreditado sólo a través de la manifestación fehaciente del suscriptor del escrito inicial en ese sentido, aspecto que fue soslayado en el proyecto que se circuló y que fue discutido en la sesión pública de resolución respectiva, y que en concepto del suscrito debió ser motivo de pronunciamiento desde un principio, máxime que de

la revisión minuciosa de los anexos firmados de advierten algunas inconsistencias al respecto.

En efecto, aunado a lo antes dicho, estimo que en el proyecto que fue objeto de discusión en la sesión pública de resolución, el análisis de las hojas anexas a la demanda, en que se contiene la lista de ciudadanos que acompañan la impugnación y se ostentan como indígenas, no es exhaustivo.

Afirmo lo anterior, ya que en el fallo aprobado no se mencionan ni se analizan pormenorizadamente por ejemplo, los casos de ciudadanos cuyo nombre aparece pero no así su firma **(1)** y cuya precisión se incluyó como consecuencia de la discusión que se presentó en la sesión pública; los casos en que tanto el nombre del ciudadano, como la firma que los acompaña son ilegibles **(2)**; los de aquellos supuestos promoventes cuya firma es idéntica a otra u otras **(3)**; el de aquellos cuyo nombre y firma fueron adjuntados en copia simple fotostática **(4)**; los casos de ciudadanos que no acompañaron a la impugnación copia de su credencial para votar con fotografía para efectivamente advertir, aunque sea de manera indiciaria, si los suscriptores del anexo, residen en la comunidad a la que dicen pertenecer **(5)**; y los casos de los nombres de ciudadanos que aparecen duplicados **(6)**, tal y como se evidencia en los cuadros que se insertan a continuación:

Personas cuya firma no aparece en la lista anexa a la demanda: (Inciso 1)

No.	Parte actora	Firma los anexos
1.	Juana Becerril Romero	



No.	Parte actora	Firma los anexos
2.	Brenda Sánchez Torres	Brenda Sanchez Torres San Mateo Otzacatipan
3.	ilegible	Conte Carlos Esquivel
4.	Tania Esmeralda Carrillo	Jose Roberto Sanchez Valencia Tania Esmeralda Carrillo Karinu Francisco Seduna Santa Cruz Otzacatipan
5.	Cesar Ignacio Rangel Hernández	Cesar Ignacio Rangel Hernandez. 5 Jose GPE Otzacatipan.
6.	Anastasio Alamo Rivera	Anastasio Alamo Rivera Maria Magdalena San Jose Guadalupe Otz. San Jose
7.	Ramses Urbina Gómez	Ramses Urbina Gomez San Jose Guadalupe Otz.

**Personas que sí firmaron las hojas anexas, pero es ilegible su nombre y/o firma:
(Inciso 2)**

ilegible	Samuel J. Gomez	[Firma]
----------	-----------------	---------

Personas que firman igual: (Inciso 3)

N°	Parte actora	Firma anexo
1	Rosa María Sánchez Hernández	Karinu Francisco Seduna Rosa Maria Sanchez Hernandez Rosa Maria Hernandez Vallejo Abdula Sanchez Pava
2	Rosa María Hernández Vallejo	Rosa Santa Cruz Otzacatipan Santa Cruz Otzacatipan Santa Cruz Otzacatipan

Personas cuyos nombres y firmas se exhiben en copia simple (firma no autógrafa) : (Inciso 4)

No.	Ciudadanos
1.	Pablo Romero Ayala
2.	José Rubén Sánchez
3.	Mayra Agalon De la Cruz
4.	María Catalina Sánchez Álamo
5.	Ezequiel Sánchez Miguel
6.	Yazmín Mango González
7.	Creza Robles Domingues
8.	Rosario Zepeda Muciño
9.	Susana Ineistra
10.	Margarita Camacho Reyes
11.	Julia Muciño Reyes

No.	Ciudadanos
12.	Antonio Zepeda Camacho
13.	Hilda Zepeda Muciño
14.	Salvador Zepeda Camacho
15.	Maricela Morales Sotero
16.	Juan Sanchez Mejia
17.	Alvaro Sánchez Zepeda
18.	Juan Manuel Mtz. B
19.	Raúl Plata V
20.	María Felix Silva Arturo

Pablo Romero Ayala
 José Rubén Sánchez
 Mayra Agalon De La Cruz
 María Catalina Sánchez Álamo
 Ezequiel Sánchez Miguel
 Yazmín Mango González
 Creza Robles Domingues
 Rosario Zepeda Muciño
 Susana Ineistra
 Margarita Camacho Reyes
 Julia Muciño Reyes
 Antonio Zepeda Camacho
 Hilda Zepeda Muciño
 Salvador Zepeda Camacho
 Maricela Morales Sotero
 Juan Sanchez Mejia

Fabiola Cruz Bardino
 Alvaro Sánchez Zepeda
 Juan Manuel Mtz B.
 Raúl Plata V
 María Felix Silva Arturo

Personas que sí firman los anexos, pero no adjuntan su credencial para votar. INE (Inciso 5)

N	Parte actora
1.	Amalia Corona Hernández
2.	Marcelino Castillo Rojas
3.	Amanda Ofelia Sánchez

N	Parte actora
4.	Ma. Clementina Sánchez Mercado
5.	Luis Alberto Sauza S.
6.	Stephanie Ortega Hernández



N	Parte actora
7.	Roberto Carrillo
8.	Maribel Garrido Romero
9.	Víctor S. Muciño Álvarez
10.	Bernardo Sánchez Martínez
11.	Camerino Moreno López
12.	Cristina Álvarez C.
13.	Gabriela Morales
14.	Juan Luis Díaz O.
15.	Rosa M.
16.	Carmen Alcántara H.
17.	Liliana González Díaz
18.	Teodoro Sánchez Juárez
19.	Mauricio Hernández Castro
20.	María J. Manuel López
21.	Eusebia Sánchez
22.	Adrián Gómez Cuenca
23.	Samuel Montiel Salazar
24.	Ricardo Fuentes Rubí
25.	Fabián Montiel Cruz
26.	María Gómez Olivares
27.	Germán Galindo Rosas
28.	Aarón Emmanuel Camacho
29.	Jhonathan Morales Huerta
30.	Maximiliano Rosas Ramírez
31.	Mateo Acuña Fuentes
32.	Gabriela Morales González
33.	Miriam Vilchis Fuentes
34.	Luis Álvarez Morales
35.	Ivonne Janeth Carrasco Hernández
36.	Miguel Ángel R. G.
37.	Francisco Flores
38.	Juan Daniel Sánchez
39.	Carmen Vicente
40.	Rocío Nava Sánchez
41.	Victoria Sánchez Sánchez
42.	Violeta Nava Sánchez
43.	Isaac Nava Nava
44.	Ricardo Romero Manzanares
45.	Belén Martínez Nava
46.	Félix Hernández Aguilar
47.	Senoria Martínez Palma
48.	Víctor Tomás Martínez
49.	Beatriz Martínez de Jesús
50.	María del Carmen Martínez Herrera
51.	Lucio Arellano Martínez

N	Parte actora
52.	Inés Herrera Hernández
53.	Arturo Martínez Herrera
54.	Erika Janeth Hernández Apolinar
55.	Reyna Martínez Pana
56.	Ma. Azucena Luna Sánchez
57.	Magra Itzel Mateos Nava
58.	Mirian Lizeth Fuentes Nava
59.	Margarito Nava Bernal
60.	Sandra Erika Mateo Nava
61.	Antonio Santana Pérez
62.	Beatriz Mateo Nava
63.	Óscar Mateo Marín
64.	Lucila Romero Sanabria
65.	Adriana Nava Romero
66.	José Ángel Hernández Rosales
67.	Pascual García Arriola
68.	Juan García Sosa
69.	Choer Becerril Díaz
70.	Osvaldo Castillo Rogel
71.	Jacoba Morales
72.	Patricia Reyes Morales
73.	Pedro Peñaloza
74.	Cristina Peñaloza Avelino
75.	Luis Manuel Peñaloza Nava
76.	Celene Maciel Elorreaga Ricardo
77.	Miguel Ángel Huerta
78.	Angelica Peñaloza Nava
79.	Andrea Nava Martínez
80.	Saúl Peñaloza Romero
81.	Guillermo Peñaloza Romero
82.	Santos Peñaloza Romero
83.	Jorge Peñaloza Valencia
84.	Saraí Vicente Peñaloza
85.	Aldo Soyola Sánchez
86.	Azucena Peñaloza Romero
87.	Diana Abigail de la Cruz Martínez
88.	Martha Pichardo
89.	Fabiola Sánchez Hernández
90.	Minerva González Peralta
91.	Irma Guzmán Andrade
92.	Edith Alejandra Millán Vázquez
93.	José Roberto Sánchez Valencia
94.	Karina Francisco Sedano
95.	Rosa María Sánchez Hernández
96.	Rosa María Hernández Vallejo

ST-JDC-79/2019

N	Parte actora
97.	Obdulia Sánchez Nava
98.	Alma Hernández Domínguez
99.	Hugo Sánchez Martínez
100.	Juan Sierra
101.	Maribel Hernández Martínez
102.	Margarita de Jesús Sánchez
103.	Guadalupe Martínez de Jesús
104.	Anelly Martínez Herrera
105.	Jesús González Morales
106.	José Luis Martínez de Jesús
107.	Ambrosio Salgado Martínez
108.	Agustina Martínez Palma
109.	Luis Álvarez Sánchez
110.	Manuel de Jesús Hernández
111.	Maximino Rosas Sánchez
112.	Clara Álamo Álvarez
113.	Susana Frías Martínez
114.	Claudia Molina Castillo
115.	Celso González Jiménez
116.	Angelica Romero Sanabria
117.	Rosario Martínez Montaña
118.	Julia Flores Álamo
119.	Brenda Nolasco Hernández
120.	Rosa Isela Valdés Romero
121.	Celia Alcántara Morales
122.	Jessica Alcántara Morales
123.	Arnulfo González
124.	Elizabeth Castillo Moreno
125.	Rosa Medina Navarro
126.	Liliana Martínez Hernández
127.	Óscar Quirino Lorenzo
128.	José Luis Alcántara Matías
129.	Avelina Francia Valencia
130.	Erika Reyes Navarro
131.	Janet Reyes Navarro
132.	Rocío E. Rodríguez Nava
133.	Pedro Rodríguez Valdez
134.	Aurora Nava
135.	Irma Silva Nava
136.	Estela Castañeda Juárez
137.	Sara Sierra Romero
138.	Irene Rivera García
139.	Rayner Morales Escobar
140.	María Rivero García
141.	Adrián Reyes Becerril
142.	Germán Castillo Romero

N	Parte actora
143.	Higinio Pichardo Flores



Personas cuyos nombres se repiten en la lista anexa a la demanda: (inciso 6)

No.	Parte actora
1	Lucila Romero Sanabria
2	Adrián Reyes Becerril

Los anteriores aspectos debieron forzosamente ser objeto de pronunciamiento para sobreseer según fuera el caso. Todo ello con la finalidad de explicar por qué se arribó al total de 247 actores a quienes finalmente se les tiene promoviendo esta vía y se les concede el derecho a registrar un representante indígena matlaltzinca, lo que en la especie no aconteció.

2. Análisis de procedencia del juicio ciudadano local JDCL/110/2019.

Otro de mis motivos de disenso radica en que, desde mi perspectiva, esta Sala debió abocarse en principio, al estudio de la procedencia del juicio ciudadano local, aun cuando no fuera invocado ante esta instancia expresamente por las partes al tratarse de un aspecto de orden público e interés general.

Se afirma lo anterior, debido a que de la simple lectura de la resolución impugnada se observa con claridad que, al menos por cuanto hace a la oportunidad en la promoción del juicio del que deriva el presente asunto y que incluso fue invocada como causal de improcedencia por parte de la autoridad responsable primigenia, el tribunal responsable fue omiso en pronunciarse, limitándose a justificar la oportunidad del asunto en el exclusivo hecho de considerar la calidad de indígena de la promovente del juicio de origen, conclusión que no se comparte.

En efecto, toda vez que las causales de improcedencia, al ser una cuestión de orden público y de estudio preferente, de acuerdo con lo previsto en los artículos 1 y 19 de la Ley adjetiva de la materia, era necesario que esta sala se pronunciara sobre un aspecto de procedencia de la instancia previa, ello, en atención, *mutatis mutandi*, a la jurisprudencia de la Suprema Corte de rubro “**IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SU EXAMEN EN LA REVISIÓN ES OFICIOSO, CON INDEPENDENCIA DE QUE EL RECORRENTE SEA EL QUEJOSO QUE YA OBTUVO RESOLUCIÓN FAVORABLE.**”

En este sentido, ha sido criterio reiterado de esta Sala Regional, así como de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que el acceso a la tutela judicial efectiva comprende tres etapas, a las que corresponden tres derechos que lo integran: 1) una previa al juicio, a la que atañe el derecho de acceso a la jurisdicción; 2) otra judicial, a la que corresponden las garantías del debido proceso; y, 3) una posterior al juicio, que se identifica con la eficacia de las resoluciones emitidas con motivo de aquél.

Su fundamento se encuentra en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al cual corresponde al Estado mexicano impartir justicia a través de las instituciones y procedimientos previstos para tal efecto.

Así, es perfectamente compatible con el artículo constitucional referido, que el órgano legislativo **establezca condiciones para el acceso a los tribunales y regule distintas vías y procedimientos, cada uno de los cuales tendrá diferentes requisitos de procedencia que deberán cumplirse para**



justificar el accionar del aparato jurisdiccional, dentro de los cuales pueden establecerse, entre otras, **i) la admisibilidad de un escrito; ii) la legitimación activa y pasiva de las partes; iii) la representación; iv) la oportunidad en la interposición de la acción, excepción o defensa, recurso o incidente; v) la competencia del órgano ante el cual se promueve; vi) la exhibición de ciertos documentos de los cuales depende la existencia de la acción; y, vii) la procedencia de la vía.**

En ese orden de ideas, los requisitos de procedencia, a falta de los cuales se actualiza la improcedencia de una acción, varían dependiendo de la vía que se ejerza y, en esencia, **consisten en los elementos mínimos necesarios previstos en las leyes adjetivas que deben satisfacerse para la realización de la jurisdicción, es decir, para que el juzgador se encuentre en aptitud de conocer la cuestión de fondo planteada en el caso sometido a su potestad y pueda resolverla, determinando los efectos de dicha resolución.**

Lo importante en cada caso será que para poder concluir que existe un verdadero acceso a la jurisdicción o a los tribunales, **es necesario que se verifique la inexistencia de impedimentos jurídicos o fácticos que resulten carentes de racionalidad, proporcionalidad o que resulten discriminatorios¹².**

¹² En lo que aplica, robustece estas consideraciones la jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN. SU CONTENIDO ESPECÍFICO COMO PARTE DEL DERECHO A LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA Y SU COMPATIBILIDAD CON LA EXISTENCIA DE REQUISITOS DE PROCEDENCIA DE UNA ACCIÓN.

Igualmente debe señalarse que en el país todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, así como de las garantías para su protección; que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con dicha Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia, y que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

Ahora bien, el referido artículo 17 constitucional, así como el 25, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, reconocen el derecho de las personas a que se les administre justicia, el acceso a ésta y a contar con un recurso sencillo, rápido y efectivo.

No obstante, dichos principios de forma alguna pueden ser interpretados en el sentido de **que las causales de improcedencia sean inaplicables**, ni que el desechamiento de un medio de impugnación, por sí, viole esos derechos.

Por el contrario, como el derecho de acceso a la justicia está condicionado o limitado a los plazos y términos que fijen las leyes, es claro que en ellas también pueden establecerse las condiciones necesarias o presupuestos procesales para que los tribunales estén en posibilidad de entrar al fondo del asunto planteado, y decidir sobre la cuestión debatida.

Por tanto, las causales de improcedencia establecidas en la Ley, tienen una existencia justificada, en la medida en que, atendiendo al objeto del juicio, **a la oportunidad en que puede**

promoverse, o bien, a los principios que lo regulan, reconocen la imposibilidad de examinar el fondo del asunto, **lo que no lesiona el derecho a la administración de justicia**, ni el de contar con un recurso sencillo, rápido, o cualquier otro medio de defensa efectivo¹³.

A partir de esta necesidad evidente, es mi convicción estimar que esta Sala, en atención al principio de exhaustividad y por tratarse de una cuestión de orden público e interés general, debió efectuar el estudio atinente a la oportunidad en la promoción de medio de defensa local, máxime que se considera que en autos obran constancias que permitirían arribar a una conclusión diversa respecto de la procedencia del medio local intentado.

3. Disenso respecto del estudio de fondo.

Calidad y alcances del interés de la ciudadana actora.

En lo que toca a este aspecto, contrario a lo estimado por mis pares, considero que la promovente de este juicio en momento alguno acreditó la representación de la comunidad cuyo derecho a tener un representante ante el ayuntamiento pide a esta Sala le sea reconocido.

En efecto, en el desarrollo de la cadena impugnativa agotada por la actora no se advierte que la comunidad a la que dice pertenecer la haya investido a través de las autoridades propias

¹³ En lo que interesa, dichas consideraciones se apoyan en la tesis de Tribunales Colegiados de Circuito, de rubro: DERECHOS HUMANOS. LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN ESA MATERIA NO PERMITE CONSIDERAR QUE LAS CAUSALES DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO SEAN INAPLICABLES Y, POR ELLO, SE LESIONE EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA.

de dicha comunidad, de esa facultad de representarla y realizar gestión alguna en su nombre, lo que incluso implica soslayar el derecho de la propia comunidad a discutir en su seno, sobre la necesidad de contar con un representante ante el ayuntamiento.

Afirmo lo anterior, ya que precisamente en términos de lo dispuesto en el artículo 2, apartado A, fracción VIII –además de la previsión general del artículo 17– de la Constitución general, se garantiza el derecho especial de las comunidades indígenas y sus individuos a acceder “plenamente a la jurisdicción del estado”.

Además, concretamente la norma fundamental establece que en “todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente” las autoridades tienen las obligaciones de: *i)* tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales; *ii)* el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura, entre otras garantías de tutela.

Acorde con lo anterior, el artículo 8º, apartado 1 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de mil novecientos ochenta y nueve, que integra el parámetro de regularidad en el orden jurídico nacional en términos de los artículos 1º y 133 de la Constitución general, se reconoce como derecho fundamental que, cuando se aplique la legislación nacional (en este caso, la Ley de Medios) a los pueblos indígenas o a sus integrantes, deben tomarse en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas por su parte, es punto de partida de la



opinión de la comunidad internacional para cualquier examen de sus derechos individuales y colectivos, incluido el derecho a tener acceso a la justicia. La disposición general de la Declaración aplicable es el artículo 40¹⁴ que específicamente reconoce el derecho especial de los pueblos indígenas a procedimientos equitativos.

El Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas a través de un estudio acerca del acceso a la justicia en la protección y promoción de los derechos de los pueblos indígenas realizado por el mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas sostiene que “cuando se dispone la existencia de recursos, estos **deben adaptarse** para tener en cuenta la **especial vulnerabilidad** de determinados grupos de personas [... además] con arreglo al derecho internacional, los Estados deben adoptar medidas positivas para hacer efectivos los derechos humanos mediante, entre otras cosas, la **eliminación de las barreras** económicas, sociales y culturales que dificultan el acceso a la justicia”¹⁵.

Así, esta Sala ha considerado que, en virtud de las obligaciones de los jueces para la protección de las personas indígenas, cuando las comunidades indígenas y sus integrantes promueven medios de impugnación, se deben tomar en consideración las particularidades, obstáculos

¹⁴ “Los pueblos indígenas tienen derecho a procedimientos equitativos y justos para el arreglo de conflictos y controversias con los Estados u otras partes, y a una pronta decisión sobre esas controversias, así como a una reparación efectiva de toda lesión de 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 y las normas internacionales de derechos humanos.”

¹⁵ Énfasis añadido. Documento consultable en línea en https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/EMRIP/Session6/A-HRC-EMRIP-2013-2_sp.pdf consultado a la fecha de la resolución.

técnicos y circunstancias geográficas, sociales y culturales que históricamente han generado en la población indígena una situación de discriminación y de exclusión de la tutela jurisdiccional de sus derechos. Esas circunstancias deben tomar relevancia, sobre todo, al conocer de las impugnaciones que se promueven ante este órgano jurisdiccional, puesto que precisamente es importante no caer en la tentación de pretender, que con el simple acceso a la justicia de un solo individuo o ciudadano que se ostenta o se auto adscribe como miembro de un grupo étnico o indígena, se favorecen los derechos de la colectividad a que dicha persona dice pertenecer.

En la especie, el reconocimiento del derecho a elegir y acreditar un representante indígena ante el ayuntamiento de Toluca, por parte de la comunidad matlatzinca, no es en sí el tema total a dilucidar, sino que se trata de dar un cauce lógico y ordenado a esa petición o reclamo, puesto que en autos no se advierte que la actora efectivamente es respaldada en su alegato por la comunidad a la que dice pertenecer y que dicho apoyo o autorización derive de las autoridades propias de la comunidad de conformidad con sus usos y costumbres, lo que incluso me permite estimar que el tema de la consulta previa ha sido obviado por los magistrados que integraron la mayoría en este asunto.

Para comprender el alcance que tiene el derecho a la consulta dentro del marco constitucional mexicano es indispensable tomar como punto de partida los dos primeros artículos de la norma máxima.



En primer lugar, el artículo 2° constitucional -relativo a los pueblos indígenas- en tanto que en él se reconoce de forma explícita el derecho a la consulta, y en segundo lugar, el artículo 1° constitucional (reformado en julio de 2011) donde encontramos las claves que nos permiten entender cómo se incorpora el derecho internacional de los derechos humanos al derecho interno y por ende cuál es la jerarquía del Convenio 169 de la OIT dentro del marco constitucional mexicano.

El derecho a una consulta previa e informada es trascendente pues la legislación indígena vigente en el Estado de México, señala que dicha entidad tiene una composición pluricultural y pluriétnica sustentada en sus pueblos y comunidades indígenas cuyas raíces históricas y culturales se entrelazan con las que constituyen las distintas civilizaciones prehispánicas; hablan una lengua propia; han ocupado sus territorios en forma continua y permanente; han construido sus culturas específicas; y que son sus formas e instituciones sociales, económicas y culturales las que los identifican y distinguen del resto de la población del Estado. (art. 2 Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de México).

De lo anterior se sigue que forzosamente para tener como compareciente a la actora en defensa de la comunidad matlatzinca debió acreditar en principio su pertenencia a esa comunidad, la representación otorgada por las autoridades propias de la misma para acudir en defensa de ese derecho colectivo que reclama, atendiendo en todo momento a los factores que como se mencionó integran a una comunidad indígena y que guardan relación con el territorio que ocupan, la

autoridad consuetudinaria constituida, su lengua, cultura e instituciones propias que la distinguen de las otras, todo lo cual en el caso no se aportó.

Calificación de los agravios formulados. (Inoperancia)

Aunado a las observaciones que he formulado respecto de la procedencia de este juicio, considero en principio que la calificación de los agravios que se hizo en la mayoría es incorrecta ya que, en mi concepto, todos ellos devienen inoperantes.

Afirmo lo anterior, ya que la actora en el juicio primigenio que da origen al presente medio de impugnación encaminó sus motivos de disenso a evidenciar que la convocatoria emitida por el Ayuntamiento de Toluca no se encontraba debidamente fundada y motivada por cuanto hace a exponer las razones por las cuales la invitación respecto de la elección de representantes indígenas ante el ayuntamiento se limitó a la participación de la comunidad otomí y no a la matlatzinca.

Por su parte, el tribunal electoral responsable al resolver en el juicio ciudadano local del que deriva esta impugnación, concluyó que, contrariamente a lo señalado por la actora, la convocatoria si se encontraba debidamente fundada y motivada, ya que en ella se exponían las razones por las cuales se había previsto el registro del representante indígena de la comunidad otomí, en razón de ser esa la única reconocida en el ámbito territorial del municipio de Toluca, de conformidad con la Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de México, así como el decreto 157 en que se contiene el listado de comunidades indígenas con presencia en la entidad.



Los anteriores apuntamientos tienen relevancia ya que en el presente caso, la actora pretende cuestionar las razones que le dio el tribunal responsable para evidenciar la fundamentación y motivación de la convocatoria impugnada respecto a la justificación por la cual sólo se consideró a la comunidad indígena otomí para que solicitara el registro de su representante ante el ayuntamiento, para ahora plantear la indebida exclusión de la comunidad indígena matlatzinca a la que dice pertenecer, lo que permite advertir el sutil pero sustancial cambio en la materia de impugnación que presenta la actora ante esta Sala regional, en comparación con la que planteó ante el tribunal responsable.

Por ello, es mi convicción estimar que la actora pretende artificialmente alcanzar la renovación de la instancia local de impugnación a través de la promoción de este juicio, con el pretexto de cuestionar en general la convocatoria que ahora pretende utilizar para alcanzar una pretensión que no planteó siquiera ante la instancia previa.

De este modo, contrario a lo razonado en la sentencia aprobada, los agravios de la actora debieron calificarse como inoperantes, ya que con su planteamiento y estudio se alteró sustancialmente la materia de impugnación original, resultando novedosos y por ello, ni siquiera encaminados a cuestionar las razones que dio el tribunal responsable para resolver el juicio ciudadano local, pues lo cierto es que la pretensión inicial de la actora no fue la de que se incorporara en la convocatoria para la elección de representante indígena a la comunidad matlatzinca.

Al permitirse lo anterior, se favoreció una indebida conducta procesal que permitió, como se dijo, renovar artificialmente la instancia previa para corregir deficiencias, incluir nuevos alegatos e incluso actos impugnados en una cadena impugnativa, a costa de la autoridad responsable, quien no estuvo en posibilidad material de pronunciarse respecto de los agravios que hasta esta instancia federal se plantearon, atentando en contra del principio de certeza que rige el actuar de cualquier autoridad jurisdiccional.

Ahora bien, aun estimando que los agravios no fueran inoperantes por novedosos como quedó apuntado con antelación, la indebida calificación de los mismos subsiste, ya que por cuanto hace a los agravios que se declaran fundados bajo la consideración esencial de la auto adscripción, no se toma en consideración si la actora debió o no agotar algún procedimiento o gestión política previa y ante autoridad competente para el reconocimiento de la existencia de la comunidad, que fuera el punto de partida para solicitar el registro de un representante ante el ayuntamiento.

En este punto vale precisar que a fojas 180 del expediente consta que la razón principal que se dio a los actores para justificar la necesidad de tener un representante indígena ante el cabildo, fue la eventual asignación de recursos, sin embargo es mi convicción que el derecho de los ciudadanos a acudir ante las autoridades en exigencia de ser considerados para la aplicación y destino de recursos de algún programa social o productivo no es exclusiva de determinados pueblos o comunidades, sino de cualquier ciudadano de manera directa ante la autoridad municipal.

Por otra parte, se refiere en la sentencia que aunque en la ley se establezca que el pueblo Matlaltzinca se encuentra ubicado principalmente en Temascaltepec, como lo dijo la responsable, *“...el hecho de que una persona o un grupo de personas se identifiquen y auto adscriban con el carácter de indígenas, es suficiente para considerar que existe un vínculo cultural, histórico, político, lingüístico o de otra índole con su comunidad, por lo que no es necesario que, previamente, el Estado haya reconocido oficialmente el asentamiento del pueblo indígena en determinada localidad, ya que la conciencia de identidad no está supeditada a un requisito registral constitutivo de derechos, sino que, en todo caso, el Estado podrá llevar un registro que potencie, mas no limite, el ejercicio de los derechos indígenas...”* afirmación que si bien comparto tratándose del derecho de autoadscripción de que goza toda persona en lo individual, no así lo estimo suficiente o determinante tratándose del reconocimiento de todo un colectivo que en principio no comparece, ni demuestra su asentamiento en términos de vinculación territorial con una comunidad concreta y que sin acudir a instancia estatal alguna, pretende obtener una resolución judicial con efectos constitutivos.

Al respecto, estimo que es la propia legislación local la que prevé un camino jurídico viable y suficiente que permite analizar con elementos etnográficos, poblacionales, históricos, culturales y lingüísticos vinculantes la existencia de la comunidad y su derecho a gozar de representación ante el ayuntamiento en que residen y tienen sus intereses.

Más aun, me aparto totalmente de la sentencia aprobada por ser omisa en tomar en consideración el estudio relacionado con la competencia que en principio le fue conferida legalmente al Congreso del Estado de México, para el efecto de establecer y reconocer los pueblos indígenas que se encuentran establecidos en la entidad.

En efecto, el artículo 6 bis de la Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de México, prevé la facultad del Congreso del Estado para reconocer a los pueblos y comunidades indígenas asentados en dicha entidad federativa, incluyendo su dispersión; de este modo resulta lógico concluir que es a dicho Poder legislativo y no a la autoridad jurisdiccional federal, a la que corresponde en primer lugar, conocer sobre aquellas gestiones políticas que realice determinado conglomerado humano a efecto de solicitar se le reconozca como comunidad o pueblo indígena, de manera previa a cualquier otra autoridad, lo que de no estimarse así, implica de facto la inaplicación del precepto legal en mención por parte de esta sala.

Aunado a lo anterior, me parece inadecuado el razonamiento en que se afirma que, si la autoridad responsable estimaba que no debía reconocerse la existencia de comunidad solicitante, ante las manifestaciones autoadscripción, debió acreditarlo ella con elementos de prueba suficientes e idóneas, cuando lo cierto es que en términos de lo dispuesto en la jurisprudencia 18/2015, de rubro: **“COMUNIDADES INDÍGENAS. LA SUPLENCIA DE LA QUEJA NO EXIME DEL CUMPLIMIENTO DE CARGAS PROBATORIAS, SIEMPRE QUE SU**

EXIGENCIA SEA RAZONABLE Y PROPORCIONAL¹⁶” si bien es cierto, la autoridad jurisdiccional electoral tiene el deber de suplir la deficiencia de los agravios que se hagan valer en los medios de impugnación de los integrantes de comunidades indígenas; también lo es que, esa figura jurídica no implica suprimir las cargas probatorias que les corresponden en el proceso, a efecto de que acrediten los extremos fácticos de sus afirmaciones, toda vez que está justificada en atención al principio de igualdad procesal de las partes, pero con las modulaciones necesarias para garantizar plenamente el derecho de acceso a la justicia, siempre que no se traduzca en una exigencia irrazonable ni desproporcionada, y resulte en un beneficio de su propio interés procesal.

Lo anterior, me inclina a estimar que los interesados debieron en su caso acudir, primeramente y de manera formal ante la autoridad competente a hacer patente la intención de ser reconocidos como comunidad indígena, para en principio, saber si esta calidad les era o no reconocida; y que fuera a partir de ahí, que se justificara en su caso, la judicialización de la controversia derivada de una resolución negatoria, pero no en sustitución de esa autoridad, ya que estimar lo contrario implica no solo una indebida inversión de la carga probatoria, sino una invasión en la esfera de facultades, en este caso del Congreso del Estado de México.

Es mi convicción estimar también, que en la mayoritaria, el procedimiento previsto en ley se reduce en su necesidad,

¹⁶ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 17, 18 y 19.

alcances y justificación a un aspecto meramente “indicativo y/o programático” asumiendo que el mismo no es determinante ni puede condicionar el ejercicio de los derechos a la autoadscripción con lo que ello implica; sin embargo, llega al extremo de no requerir cuando menos la voluntad del conjunto para ser reconocidos como grupo, sustituyéndose a la autoridad legislativa local y a las propias autoridades comunitarias, sin siquiera permitirle la oportunidad de pronunciarse al respecto, restringiendo incluso el derecho de los actores de acudir en defensa de sus derechos ante más de una instancia.

En conclusión, estimo que los alcances de la materia juzgada en la sentencia rebasan las facultades de esta Sala al no ser un ente ni competente ni capacitado técnicamente para determinar en principio la existencia o el asentamiento de una comunidad indígena en determinado lugar, y sus aspectos culturales y de pertenencia -incluso de conciencia- sin que medie un acto previo de parte de las autoridades competentes, y liberando de cualquier carga probatoria a los actores interesados, aspecto de atenta contra el principio de legalidad.

Así, cuando en la mayoría se afirma que de acuerdo con los datos obtenidos en la página oficial del Consejo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas, referido en la sentencia impugnada, el pueblo matlatzinca, principalmente se ubica en el municipio de Temascaltepec, y se concluye que *resulta innecesario que el Estado reconozca oficialmente el asentamiento de pueblo indígena en determinada localidad en los casos en que un grupo reúne las condiciones de una comunidad de esta índole*, la sentencia se olvida de precisar justamente que ese reconocimiento de las “condiciones” a que



se hace alusión es lo que constituye la materia de decisión que corresponde en principio al Congreso del Estado y no a este órgano jurisdiccional, incurriendo en un argumento circular que no se responde a sí mismo, ni se entiende sin antes dejar establecido que se debe acreditar justamente ese cumplimiento de las características que se estimen necesarias, para tener por acreditada la existencia de una comunidad indígena.

Lo anterior evidencia que lo correcto no es, como se afirma en la sentencia, indicar al ayuntamiento que tome las medidas necesarias en la propia convocatoria para establecer la procedencia del registro de representaciones de comunidades no reconocidas, pues ello generará aun mayor falta de certeza en la elección y eventualmente pondrá en tela de juicio las propias atribuciones del ayuntamiento.

Estimo pues, que justamente habrán de incluirse comunidades en la medida que vayan agotando los grupos interesados las instancias legales previstas para ir alcanzando ese reconocimiento y a partir de ahí el respeto a los derechos que reclamen, pero no a la inversa.

Atento a lo antes apuntado, es mi convicción estimar que en cualquier caso y sin prejuzgar sobre la calidad de la actora como ciudadana perteneciente a determinado grupo o comunidad indígena en el Estado de México, lo procedente es que ella y todas aquellas personas interesadas acudan en primera instancia a realizar las gestiones políticas necesarias para alcanzar el reconocimiento de su comunidad y el sitio de su asentamiento y en función de ello, comenzar a crear este antecedente de identidad -social, cultural, histórico y lingüístico-

respetando primeramente el derecho de la propia comunidad a una consulta previa e informada.

Considero que a través de estos elementos es factible preconstituir el antecedente necesario que se requiere, en función de cual se le podrá reconocer y dotar del cúmulo de derechos que constitucionalmente se encuentran previstos a favor de estas comunidades en materia electoral, pero no alterando el curso lógico y natural de dicho reconocimiento dado que estimarlo procedente de manera inversa, esto es primero a través de la judicialización directa de su intención, se generaría un efecto perverso que potencie exclusivamente el reconocimiento de personas o representantes de grupos que no necesariamente verán atendida la satisfacción y tutela de sus derechos.

Finalmente, tampoco comparto la calificación del último de los agravios analizado, respecto de la indebida exclusión de personas indígenas migrantes, ya que, si bien no se acredita la migración de “otros grupos” distintos de aquel al que dicen pertenecer los actores, precisamente el reconocimiento de los actores como indígenas migrantes es lo que da sustento a la determinación tomada por la mayoría, representando una evidencia de la incongruencia interna de la misma.

En conclusión, estimo que las consideraciones de la autoridad responsable en la sentencia impugnada, con la salvedad del estudio de procedencia que en mi concepto omitió realizar y que pudo modificar el curso de la impugnación, debieron ser confirmadas en atención a que dicho fallo atiende a los principios constitucionales y legales que rigen en el Estado de



México y tutela en todo caso los derechos de la comunidad matlatzinca que reside en el ayuntamiento de Toluca.

Tal proceder, no riñe con el hecho de dejar a salvo los derechos de la comunidad indígena para que, por conducto de sus autoridades comunitarias y sus usos y costumbres, presenten la solicitud de acreditación de un representante indígena, puesto que, debo ser enfático, el derecho a esa representación es de la comunidad y no de los actores.

Por lo antes expuesto, es que me apartó de la decisión adoptada por la mayoría y formulo el presente voto particular.

MAGISTRADO

ALEJANDRO DAVID AVANTE JUÁREZ

ANEXO ÚNICO

No.	Parte actora
1.	Lucila Romero Sanabria
2.	Felipe Torres Nava
3.	Juana Sanabria Estrada
4.	Hilarión Esteban Romero Hernández
5.	Sandra Romero Sanabria
6.	Emily Romero Sanabria
7.	Amalia Corona Hernández
8.	Marcelino Castillo Rojas
9.	María de Lourdes Torres Díaz
10.	Juan Antonio Reyes Garduño
11.	Elvira Garduño Gomes
12.	Raúl Martínez Sánchez
13.	Silvestre Nava Castillo
14.	José Juan Nava Castillo
15.	María del Rosario Nava Castillo
16.	Fabiola Feliciano Tule
17.	Maricela Nava Castillo
18.	María de Jesús Romero González
19.	Marlen Vanessa Bernal Torres
20.	Jessica Bernal Torres
21.	Armando Torres Estrada
22.	Lucila Torres Nava
23.	Daniel Martínez Mancilla



No.	Parte actora
24.	Julieta García Romero
25.	Roberto Bernabé Romero González
26.	Iván Romero Torres
27.	Laura Colín Valdez
28.	Hermelinda Torres Nava
29.	Agustina Torres Nava
30.	Santos Sánchez Hernández
31.	Nely Concepción Bernal Torres
32.	Sonia Torres Nava
33.	Guillermina Sánchez Cuevas
34.	Juan Antonio Sotero Rodríguez
35.	Blanca Edith González Archundia
36.	Arturo Cabrera Cuevas
37.	Heliodoro Cuevas Bernal
38.	Marisol Mancilla Laurencio
39.	Agustina Sánchez Cuevas
40.	Eric González Robles
41.	Petra Hernández Proa
42.	Liborio Hernández Rodea
43.	Antonio Javier Carrasco Hernández
44.	Paula Hernández Proa
45.	Rosa Proa Martínez
46.	Narciso Ramírez Nava
47.	J. Merced Nava Ramírez
48.	Gelasia Castillo Alcántara
49.	Gregoria Gómez González
50.	David Sánchez Martínez
51.	Joana Urbina Gómez
52.	Enrique Nava Martínez
53.	Apolonia Valencia López
54.	María del Carmen Peralta Salazar

ST-JDC-79/2019

No.	Parte actora
55.	Roberto Cuevas Nava
56.	María Bernal García
57.	Amanda Ofelia Sánchez
58.	Ma. Clementina Sánchez Mercado
59.	Luis Alberto Sauza S.
60.	Stephanie Ortega Hernández
61.	Roberto Carrillo
62.	Maribel Garrido Romero
63.	Víctor S. Muciño Álvarez
64.	Bernardo Sánchez Martínez
65.	Camerino Moreno López
66.	Cristina Álvarez C.
67.	Gabriela Morales
68.	Juan Luis Díaz O.
69.	Rosa M.
70.	Carmen Alcántara H.
71.	Liliana González Díaz
72.	Teodoro Sánchez Juárez
73.	Mauricio Hernández Castro
74.	María J. Manuel López
75.	Eusebia Sánchez
76.	Adrián Gómez Cuenca
77.	Samuel Montiel Salazar
78.	Ricardo Fuentes Rubí
79.	Fabián Montiel Cruz
80.	María Gómez Olivares
81.	Germán Galindo Rosas
82.	Aarón Emmanuel Camacho
83.	Jhonathan Morales Huerta
84.	Maximiliano Rosas Ramírez
85.	Mateo Acuña Fuentes
86.	Gabriela Morales González
87.	Miriam Vilchis Fuentes
88.	Luis Álvarez Morales



No.	Parte actora
89.	Ivonne Janeth Carrasco Hernández
90.	Miguel Ángel R. G.
91.	Francisco Flores
92.	Juan Daniel Sánchez
93.	Carmen Vicente
94.	Carlos Hernández de la Cruz
95.	Beatriz Oyola Castillo
96.	Francisco Melchor Martínez
97.	Eva Loyola Flores
98.	Remedios Sánchez Romero
99.	Patricia Leocadio Martínez
100.	Pascual de Jesús Valencia
101.	Yuridia Maldonado Ubaldo
102.	Gloria Leticia González Sánchez
103.	José Luis González Sánchez
104.	Cristina Sánchez Martínez
105.	Gamaliel Rubén González Sánchez
106.	Gustavo José González Sánchez
107.	Rocío Nava Sánchez
108.	Victoria Sánchez Sánchez
109.	Violeta Nava Sánchez
110.	Isaac Nava Nava
111.	Ricardo Romero Manzanares
112.	Belén Martínez Nava
113.	Félix Hernández Aguilar
114.	Senoria Martínez Palma
115.	Víctor Tomás Martínez
116.	Beatriz Martínez de Jesús
117.	María del Carmen Martínez Herrera
118.	Lucio Arellano Martínez
119.	Inés Herrera Hernández

ST-JDC-79/2019

No.	Parte actora
120.	Arturo Martínez Herrera
121.	Erika Janeth Hernández Apolinar
122.	Reyna Martínez Pana
123.	Ma. Azucena Luna Sánchez
124.	Magra Itzel Mateos Nava
125.	Mirian Lizeth Fuentes Nava
126.	Margarito Nava Bernal
127.	Sandra Erika Mateo Nava
128.	Antonio Santana Pérez
129.	Beatriz Mateo Nava
130.	Óscar Mateo Marín
131.	Juan Nava Salas
132.	Eleazar Osorio Telésforo
133.	Francisco Moisés Nava Arzate
134.	Aldo Hernández Nava
135.	Juan Carlos Uribe Aranda
136.	Fernando Alonso Robles Escamilla
137.	Isidro Pérez García
138.	Adriana Nava Romero
139.	José Ángel Hernández Rosales
140.	Pascual García Arriola
141.	Juan García Sosa
142.	Choer Becerril Díaz
143.	Oswaldo Castillo Rogel
144.	Jacoba Morales
145.	Patricia Reyes Morales
146.	Pedro Peñaloza
147.	Cristina Peñaloza Avelino
148.	Luis Manuel Peñaloza Nava
149.	Celene Maciel Elorreaga Ricardo
150.	Miguel Ángel Huerta
151.	Angelica Peñaloza Nava



No.	Parte actora
152.	Andrea Nava Martínez
153.	Saúl Peñaloza Romero
154.	Guillermo Peñaloza Romero
155.	Santos Peñaloza Romero
156.	Jorge Peñaloza Valencia
157.	Saraí Vicente Peñaloza
158.	Aldo Soyola Sánchez
159.	Azucena Peñaloza Romero
160.	Ma. del Carmen Peñaloza
161.	Diana Abigail de la Cruz Martínez
162.	Martha Pichardo
163.	Fabiola Sánchez Hernández
164.	Minerva González Peralta
165.	Irma Guzmán Andrade
166.	Edith Alejandra Millán Vázquez
167.	José Roberto Sánchez Valencia
168.	Karina Francisco Sedano
169.	Rosa María Sánchez Hernández
170.	Rosa María Hernández Vallejo
171.	Obdulia Sánchez Nava
172.	Alma Hernández Domínguez
173.	Hugo Sánchez Martínez
174.	Juan Sierra
175.	Maribel Hernández Martínez
176.	Margarita de Jesús Sánchez
177.	Guadalupe Martínez de Jesús
178.	Anelly Martínez Herrera
179.	Jesús González Morales
180.	José Luis Martínez de Jesús
181.	Ambrosio Salgado Martínez
182.	Agustina Martínez Palma

ST-JDC-79/2019

No.	Parte actora
183.	Pascual Arturo Nava Nava
184.	Josefina Ramona Nava Perfecto
185.	Quintín Arturo Nava Arzate
186.	César Nava Nava
187.	Oyuki Nava Nava
188.	Gabriela Escamilla Solares
189.	Vicente Hernández de la Cruz
190.	Hugo Alberto Hernández Rojas
191.	Luis Álvarez Sánchez
192.	Manuel de Jesús Hernández
193.	Maximino Rosas Sánchez
194.	Clara Álamo Álvarez
195.	Susana Frías Martínez
196.	Claudia Molina Castillo
197.	Celso González Jiménez
198.	Angelica Romero Sanabria
199.	Tomasa Navarro González
200.	Pilar Ramírez Borjas
201.	María de la Luz Gómez González
202.	Pablo Archundia Trevilla
203.	José Urbina López
204.	Gabriela Valencia López
205.	Rosario Martínez Montaña
206.	María Magdalena Sánchez Simón
207.	Agustina Simón Zacarías
208.	María Eleuteria González Navarro
209.	Mariela Córdoba Gómez
210.	Alma Estrella Sánchez Valencia
211.	Pablo Arturo Reyes
212.	Adrián Reyes Becerril
213.	Evangelina González Hernández



No.	Parte actora
214.	José Isabel Martínez
215.	María del Socorro Nava Clavijo
216.	Lizet Castro Fuentes
217.	Edgar Reyes Garduño
218.	María Cecilia N. C.
219.	Julia Flores Álamo
220.	Brenda Nolasco Hernández
221.	Rosa Isela Valdés Romero
222.	Celia Alcántara Morales
223.	Jessica Alcántara Morales
224.	Arnulfo González
225.	Elizabeth Castillo Moreno
226.	Rosa Medina Navarro
227.	Liliana Martínez Hernández
228.	Óscar Quirino Lorenzo
229.	Ambrosio Zarco González
230.	José Luis Alcántara Matías
231.	Avelina Francia Valencia
232.	Erika Reyes Navarro
233.	Janet Reyes Navarro
234.	Rocío E. Rodríguez Nava
235.	Pedro Rodríguez Valdez
236.	Aurora Nava
237.	Irma Silva Nava
238.	Estela Castañeda Juárez
239.	Sara Sierra Romero
240.	Irene Rivera García
241.	Rayner Morales Escobar
242.	María Rivero García
243.	María del Carmen Gómez Sanabria
244.	Germán Castillo Romero
245.	Higinio Pichardo Flores

No.	Parte actora
246.	<u>Juana Becerril Romero</u>
247.	<u>Rosalba Palma Borjas</u>
248.	<u>Brenda Sánchez Torres</u>
249.	(ilegible) <u>Gabino Esquivel</u>
250.	<u>Tania Esmeralda Carrillo</u>
251.	<u>César Ignacio Rangel Hernández</u>
252.	<u>Anastasio Álamo Rivera</u>
253.	<u>Ramsés Urbina Gómez</u>
254.	<u>Fabiola Cruz Garduño</u>
255.	<u>Álvaro Sánchez Zepeda</u>
256.	<u>Juan Manuel Martínez B.</u>
257.	<u>Raúl A. Plata</u>
258.	<u>María Félix Silva Arturo</u>
259.	<u>Pablo Romero Ayala</u>
260.	<u>José Rubén Sánchez</u>
261.	<u>Magra Agatón De la Cruz</u>
262.	<u>María Catalina Sánchez Álamo</u>
263.	<u>Esequiel Sánchez Miguel</u>
264.	<u>Yazmín Mango González</u>
265.	<u>Teresa Robles Domínguez</u>
266.	<u>Rosario Zepeda Muciño</u>
267.	<u>Susana Iniestra</u>
268.	<u>Margarita Camacho Reyes</u>
269.	<u>Julia Muciño Reyes</u>
270.	<u>Antonio Zepeda Camacho</u>
271.	<u>Hilda Zepeda Muciño</u>
272.	<u>Salvador Zepeda Camacho</u>
273.	<u>Maricela Morales Sotero</u>
274.	<u>Juan Sánchez Mejía</u>