



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

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

EXPEDIENTE: ST-JDC-118/2019

PARTE ACTORA: MANUEL
MORALES BAUTISTA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DEL
ESTADO DE HIDALGO

PARTE TERCERA
INTERESADA: NO
COMPARECIÓ

MAGISTRADO PONENTE: JUAN
CARLOS SILVA ADAYA

SECRETARIO: FABIÁN
TRINIDAD JIMÉNEZ

Toluca de Lerdo, Estado de México, a nueve de octubre de
dos mil diecinueve

VISTOS, para resolver, los autos del juicio para la protección
de los derechos político-electorales del ciudadano, promovido
por el ciudadano Manuel Morales Bautista, por su propio
derecho, en contra de la sentencia dictada por el Tribunal
Electoral del Estado de Hidalgo, el dos de julio de dos mil
diecinueve, en el expediente TEEH-JDC-021/2019 y su
acumulado TEEH-JDC-023/2019.

CONTENIDO

RESULTANDO	4
I. Antecedentes	4

1. Solicitud al ayuntamiento de garantizar la representación indígena.....	4
2. Respuesta a la solicitud por parte de la Síndica Procuradora del ayuntamiento y notificación a los solicitantes (oficio 032/2019/SPJ).	5
3. Respuesta a la solicitud por parte de los integrantes del ayuntamiento (oficio H.A.T.B.H./007/2019).....	8
4. Solicitud de copia de los oficios 032/2019/SPJ y H.A.T.B.H./007/2019 por parte del promovente.....	8
5. Primer juicio ciudadano local (TEEH-JDC-021/2019).	8
6. Notificación a los solicitantes del oficio H.A.T.B.H./007/2019. .	9
7. Notificación a la parte actora del contenido del oficio H.A.T.B.H./007/2019.	9
8. Segundo juicio ciudadano local (TEEH-JDC-023/2019).	9
9. Acumulación.....	10
10. Sentencia impugnada.	10
II. Juicio para la protección de los derechos político- electorales del ciudadano.....	10
III. Recepción del expediente en la Sala Regional.	11
IV. Integración del expediente y turno a ponencia.....	11
V. Radicación y admisión.....	11
VI. Cierre de instrucción.....	11
VII. Propuesta del proyecto al pleno.	11
VIII. Retorno y propuesta de proyecto.	11
IX. Acuerdo de Sala.	12
X. Acuerdo de la Sala Superior.....	12
XI. Retorno.....	12
XII. Auto de admisión y cierre de instrucción.	12
C O N S I D E R A N D O S	12
PRIMERO. Jurisdicción y competencia.	12
SEGUNDO. Deberes de las autoridades jurisdiccionales en la resolución de asuntos indígenas en materia electoral.....	13
TERCERO. Estudio de procedencia.	19
a) Forma.	19
b) Oportunidad.....	20
c) Legitimación.....	20
d) Interés jurídico.....	28
e) Definitividad y firmeza.	30
CUARTO. Precisión previa, pretensión de la parte actora y objeto del juicio.	30
QUINTO. Estudio de fondo.....	32



1. Facultades del ayuntamiento para garantizar la representación indígena.	32
2. Normativa procesal relativa a la representación indígena ante el ayuntamiento.	34
3. Estructura constitucional del ayuntamiento.	35
4. Viabilidad para garantizar la representación indígena en el ayuntamiento.	35
5. Vista al Congreso local.	37
A. Fundamentación y argumentos contenidos en la sentencia del Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo.	39
B. Omisiones legislativas y lagunas normativas.	45
I. Las omisiones legislativas.	45
II. Las lagunas normativas.	47
III. La actuación judicial ante la distinción entre la omisión legislativa y la laguna normativa.	47
C. El ejercicio de la facultad normativa del ayuntamiento.	48
I. La facultad de los órganos del Estado, distintos al poder legislativo, para emitir normativa jurídica de carácter general.	48
II. La facultad reglamentaria.	52
a) Principio de reserva de ley.	52
b) Principio de subordinación jerárquica.	55
III. La facultad constitucional y legal del ayuntamiento para emitir normativa jurídica.	58
a) Base constitucional.	58
b) Bases legales.	62
i) Ley Orgánica Municipal.	62
• Bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo...	62
• Disposiciones aplicables cuando el municipio carezca de la reglamentación correspondiente.	76
ii) Ley de Derechos y Cultura Indígena.	79
c) La facultad normativa del ayuntamiento.	87
D. Normativa aplicable a la elección de representantes indígenas ante los ayuntamientos.	90
I. Bloque de constitucionalidad (disposiciones convencionales y constitucionales) y normativa legal general.	95
II. Normativa local (Constitución y legislación del Estado de Hidalgo).	101
a) Reconocimiento de derechos y categorías.	101
b) Reconocimiento de sujetos jurídicos.	104

c)	Deberes y obligaciones a cargo del ayuntamiento.	109
d)	Parámetros de regularidad de los procesos electivos de representantes indígenas ante el ayuntamiento.	114
e)	Funcionamiento efectivo de la representación indígena ante el ayuntamiento.	122
i)	Directrices de observancia obligatoria para el ayuntamiento.	124
ii)	Funciones concretas de la representación indígena ante el ayuntamiento.	128
iii)	Derechos mínimos de la persona que ejerza la representación indígena ante el ayuntamiento.	136
E.	Caso concreto.	139
	SEXTO. Efectos de lo resuelto por esta Sala Regional.	161
	SÉPTIMO. Traducción y difusión de la sentencia.	164
	RESUMEN DE LA SENTENCIA	165
	R E S U E L V E	166
	PRIMERO.	166
	SEGUNDO.	166
	Notifíquese	167
	Voto particular	169

R E S U L T A N D O

I. Antecedentes. De lo manifestado por la parte promovente en su demanda y de las constancias que obran en el expediente listado al rubro se advierte lo siguiente:

1. Solicitud al ayuntamiento de garantizar la representación indígena. El dos de mayo de dos mil diecinueve, diversos ciudadanos que se autoadscribieron como indígenas del Valle de Tulancingo, Hidalgo, concretamente, de las comunidades del municipio de Tulancingo de Bravo, identificadas como Colonia Guadalupe 1era Sección, Laguna del Cerrito, Ojo de Agua, San Nicolás Cebolletas, San Rafael El Jagüey, San Rafael Loma Bonita, Santa Ana Hueytlalpan y Sta. María Asunción, entre otras, así como integrantes de un

movimiento denominado *Movimiento por la Autonomía Indígena*, presentaron, ante la oficialía de partes del ayuntamiento de dicho municipio, una solicitud para que dicho ente de gobierno implementara las medidas administrativas, políticas, gubernamentales, reglamentarias y demás necesarias para garantizar el pleno ejercicio de los derechos político-electorales de los integrantes de las comunidades indígenas pertenecientes al municipio para acceder y contar con representación indígena ante el ayuntamiento.¹

2. Respuesta a la solicitud por parte de la Síndica Procuradora del ayuntamiento y notificación a los solicitantes (oficio 032/2019/SPJ). El catorce de mayo de dos mil diecinueve, mediante el oficio 032/2019/SPJ,² la síndica procuradora del ayuntamiento de Tulancingo de Bravo, Hidalgo, emitió la respuesta a la solicitud referida en el párrafo que antecede, en el que señaló, entre otras cosas, esencialmente, lo siguiente:

[...]

Al efecto se debe señalar que, en efecto, el artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece dentro del apartado A, la autonomía de los pueblos y de las comunidades indígenas para:

“VII.- Elegir en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.”

En el mismo sentido tenemos que el artículo 5° de la Constitución Política del Estado de Hidalgo, reconoce y

¹ Ubicado a folios del 88 al 98 del cuaderno accesorio único del expediente ST-JDC-118/2019.

² Visible a fojas 104 a 108 del cuaderno accesorio único del expediente principal.

garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y en consecuencia autonomía para:

“VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes antes los ayuntamientos.

La Ley establecerá las funciones que tendrá dicha representación, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas...”

La lectura del texto constitucional federal y estatal antes referido, nos llevan a entender que:

1.- En los municipios con población indígena, estos tienen derecho constitucional de tener representantes ante el Ayuntamiento.

2.- Que el mismo texto constitucional (sic), se establece que las constituciones y las leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios.

En ese contexto, tenemos que tanto la Constitución Federal de nuestro país, como la Constitución Política del Estado de Hidalgo, deben contar con una ley reglamentaria que regule todos los aspectos concernientes a la figura de “los representantes ante los ayuntamientos”, lo que no puede hacer el Ayuntamiento. Por lo que es en todo caso procedente, que su petición se dirija al Congreso del Estado de Hidalgo, para que en el ejercicio de su facultad legislativa realicen las reformas o adiciones a las leyes vigentes que permitan en los municipios que cuenten con población indígena, contar con la figura de los “representantes ante los ayuntamientos”; estableciendo en tales disposiciones, las concernientes a la forma de elección, periodo de gestión, vigencia de la representación, atribuciones de los representantes y en general, todas las disposiciones legales que reglamenten a los representantes ante los ayuntamientos.

Lo antes expuesto es necesario en razón de que, en nuestro estado (sic), la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Hidalgo vigente no se cuenta (sic) con disposiciones legales que reglamenten la forma de elección, periodo de gestión, vigencia de la representación, atribuciones de los representantes y en general, no contiene disposiciones que reglamenten el derecho constitucional antes aludido. En el mismo tenor tenemos que la Ley de Derechos y Cultura Indígena

para el Estado de Hidalgo, tampoco regula la figura de los representantes ante los ayuntamientos.

El contexto antes descrito (sic), y en vista de la carencia de normas que reglamentan el derecho constitucional relativo a que, en que en (sic) los municipios con población indígena, esta cuenta con representantes ante el ayuntamiento, el Órgano de Gobierno que representamos, se encuentra impedido jurídicamente para contar con dichos representantes.

[...]

En todo caso, corresponde al Congreso del Estado de Hidalgo, aprobar las disposiciones normativas necesarias para reglamentar la disposición constitucional que se cita.

Tampoco se puede afirmar que el Ayuntamiento que integramos este (sic) incurriendo en alguna responsabilidad administrativa ya que la forma, modificación o adición a las leyes es una función que corresponde a los órganos legislativos, no a los Ayuntamientos. Lo que si (sic) sería motivo de responsabilidad administrativa sería incumplir con las normas jurídicas que regulan el funcionamiento de los Ayuntamientos, lo que desde luego no ocurre.

[...]

...El ayuntamiento ha actuado y ha desempeñado las atribuciones que le confieren las disposiciones legales que lo rigen. Estas leyes no pueden ser modificadas o alteradas por los Ayuntamientos y si deben ser cumplidas atendiendo a los principios de constitucionalidad y legalidad.

[...]

El Ayuntamiento de Tulancingo de Bravo, Hidalgo, está obligado a cumplir con lo que se establece en los artículos 1º y 2º y en general con todos los artículos de la Constitución Federal como lo viene haciendo en su actividad cotidiana, sin embargo, no es sujeto obligado a desobedecer las disposiciones que son aplicables en la integración y actuación de los Ayuntamientos. Corresponde al órgano legislativo del estado (sic) de Hidalgo, hacer las reformas, modificaciones y adiciones a las leyes para que se incluya de manera textual el motivo de su escrito.

[...]

Dicho oficio les fue notificado a los solicitantes, vía correo electrónico, el veintidós de mayo del presente año.³

3. Respuesta a la solicitud por parte de los integrantes del ayuntamiento (oficio H.A.T.B.H./007/2019). El mismo catorce de mayo, mediante el oficio H.A.T.B.H./007/2019,⁴ los integrantes del ayuntamiento de Tulancingo de Bravo, Hidalgo, emitieron la respuesta a la solicitud referida en el numeral 1 que antecede, esencialmente, en los mismos términos contenidos en el diverso oficio 032/2019/SPJ, suscrito por la síndica procuradora de dicho ayuntamiento.

4. Solicitud de copia de los oficios 032/2019/SPJ y H.A.T.B.H./007/2019 por parte del promovente. Según afirma el ayuntamiento, el veinticuatro de ese mismo mes, el ciudadano Manuel Morales Bautista, parte actora de este juicio, se presentó ante el ayuntamiento referido para solicitar la copia de los oficios en mención.⁵ La parte actora afirmó haber sido notificada en esa fecha, solamente, del oficio 032/2019/SPJ.⁶

5. Primer juicio ciudadano local (TEEH-JDC-021/2019). El treinta de mayo de dos mil diecinueve, Manuel Morales Bautista, por propio derecho, autoadscribiéndose como indígena Nhanhu (Otomí), habitante de la comunidad indígena de Santa Ana Hueytlalpan del municipio de Tulancingo de

³ Según lo refirió la síndica procuradora propietaria del ayuntamiento de Tulancingo de Bravo, Hidalgo, así como el resto de los integrantes del ayuntamiento, al rendir su informe circunstanciado ante el Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo, visibles a fojas 100, 189 y 284 del cuaderno accesorio único del expediente.

⁴ Visible a fojas 199 a 204 del cuaderno accesorio único del expediente principal.

⁵ Según lo refirió la síndica procuradora propietaria del ayuntamiento de Tulancingo de Bravo, Hidalgo, así como el resto de los integrantes del ayuntamiento, al rendir su informe circunstanciado ante el Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo, visibles a fojas 100, 189 y 284 del cuaderno accesorio único del expediente.

⁶ Folio 7 del cuaderno accesorio único del expediente en que se actúa.

Bravo, Hidalgo, promovió demanda de juicio ciudadano ante la oficialía de partes del ayuntamiento del referido municipio,⁷ así como ante la oficialía de partes del Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo,⁸ señalando como acto impugnado la omisión del ayuntamiento de garantizar la representación indígena ante dicho ente de gobierno, en referencia al contenido del oficio 032/2019/SPJ.

El medio de impugnación de referencia fue registrado en el índice del tribunal electoral local en mención con la clave de expediente TEEH-JDC-021/2019.

6. Notificación a los solicitantes del oficio H.A.T.B.H./007/2019. Según lo asevera el ayuntamiento, el treinta y uno de mayo del año en curso, le fue notificado a los solicitantes, vía correo electrónico, el contenido del oficio en mención.⁹

7. Notificación a la parte actora del contenido del oficio H.A.T.B.H./007/2019. La parte promovente asevera haber sido notificada del oficio de referencia el cinco de junio del año en curso.¹⁰

8. Segundo juicio ciudadano local (TEEH-JDC-023/2019). El once de junio del presente año, el ciudadano Manuel Morales Bautista presentó, de nueva cuenta, ante el Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo, una segunda demanda de juicio

⁷ Véase la foja 61 del citado cuaderno accesorio.

⁸ Localizable de las páginas 3 a 17 del cuaderno accesorio único del expediente en que se actúa.

⁹ Según lo refirieron los integrantes del ayuntamiento, al rendir su informe circunstanciado ante el Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo, visible a foja 189 del cuaderno accesorio único del expediente.

¹⁰ Según se desprende de la demanda local del expediente TEEH-JDC-023/2019, visible a páginas 213 y 214 del cuaderno accesorio único del expediente principal.

ciudadano, ¹¹ en contra de la reiterada omisión del ayuntamiento de garantizar la representación indígena, aludiendo a la respuesta dada por el ayuntamiento en el oficio H.A.T.B.H./007/2019, respecto de la cual alegó haber sido notificado el cinco de junio del mismo año.¹²

9. Acumulación. Mediante acuerdo de doce de junio del año en curso, la magistrada instructora en la instancia local ordenó, entre otras cosas, acumular los juicios ciudadanos, al advertir que existía conexidad en la causa, debido a que el actor se inconformó, en ambos casos, de la misma autoridad responsable, por las mismas razones.¹³

10. Sentencia impugnada. El dos de julio de dos mil diecinueve, el pleno del Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo dictó la sentencia en los juicios ciudadanos TEEH-JDC-021/2019 y TEEH-JDC-023/2019, acumulados, en el sentido de declarar, parcialmente, fundado, pero inoperante, el agravio hecho valer por la parte actora. Asimismo, ordenó dar vista al Congreso local para que, en caso de ser pertinente, tomara en consideración las manifestaciones de la parte actora.

II. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. En contra de la sentencia referida en el numeral anterior, el nueve de julio de dos mil diecinueve, el ciudadano Manuel Morales Bautista promovió, ante el tribunal responsable, demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

¹¹ Visible a foja 211 del cuaderno accesorio único del expediente.

¹² Ubicada de los folios 211 a 233 del cuaderno accesorio único del expediente en que se actúa.

¹³ Véanse los folios 234 y 235 del cuaderno accesorio del expediente.

III. Recepción del expediente en la Sala Regional. El doce de julio de la presente anualidad, se recibió, en la oficialía de partes de este órgano jurisdiccional, las constancias que integran el expediente citado al rubro.

IV. Integración del expediente y turno a ponencia. El mismo doce de julio, la Magistrada Presidenta de esta Sala Regional acordó integrar el expediente ST-JDC-118/2019 y turnarlo a la ponencia del magistrado ponente, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Dicho acuerdo fue cumplido en la misma fecha por el Secretario General de Acuerdos de este órgano jurisdiccional, mediante el oficio TEPJF-ST-SGA-478/19.

V. Radicación y admisión. Mediante proveído de veintidós de julio de este año, el magistrado instructor radicó en la ponencia a su cargo el expediente que se resuelve y admitió a trámite la demanda.

VI. Cierre de instrucción. Al no existir trámite pendiente por realizar, ni diligencia que desahogar, el veintitrés de septiembre del año en curso, se declaró cerrada la instrucción, quedando los autos en estado de resolución.

VII. Propuesta del proyecto al pleno. En la misma fecha, el Magistrado Juan Carlos Silva Adaya presentó al Pleno de esta Sala Regional, el proyecto de sentencia, el cual fue rechazado por la mayoría de éste, dejando insubsistente la instrucción del juicio.

VIII. Retorno y propuesta de proyecto. El mismo día, debido al rechazo de la consulta, la Magistrada Presidenta de esta

Sala Regional acordó retornar el expediente a la ponencia del Magistrado Alejandro David Avante Juárez quien, en la misma fecha, radicó el asunto y presentó el proyecto de acuerdo de sala.

IX. Acuerdo de Sala. El mismo veintitrés de septiembre, este órgano jurisdiccional se declaró incompetente para resolver el presente juicio y ordenó la remisión inmediata del expediente a la Sala Superior de este Tribunal, para que, a su consideración, determinara lo que en derecho procediera.

X. Acuerdo de la Sala Superior. El dos de octubre de la presente anualidad, en el juicio ciudadano SUP-JDC-1240/2019, el Pleno de la Sala Superior de este órgano jurisdiccional acordó que la Sala Regional Toluca es competente para conocer y resolver del presente medio de impugnación.

XI. Retorno. El cuatro de octubre del mismo año, se turnó, de nueva cuenta, el expediente al Magistrado Juan Carlos Silva Adaya, para su sustanciación.

XII. Auto de admisión y cierre de instrucción. El siete de octubre del año que discurre, el magistrado instructor, de nueva cuenta, radicó el expediente en su ponencia, admitió a trámite la demanda y declaró cerrada la instrucción, quedando el asunto en estado de resolución.

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

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. Esta Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal, ejerce jurisdicción y resulta **competente** para conocer y resolver el presente medio de impugnación, de conformidad

con lo dispuesto en los artículos 2º, párrafos primero a cuarto, apartado A, fracciones VII y VIII; 41, párrafo tercero, base VI, primer párrafo; 94, párrafo primero, y 99, párrafos primero, segundo y cuarto, fracciones V y X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, fracción II; 184; 185; 186, fracciones III, inciso c), y X; 195, fracciones IV, inciso c), y XIV 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), fracción III, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como lo acordado por la Sala Superior de este Tribunal en el juicio ciudadano SUP-JDC-1240/2019.

Lo anterior, toda vez que se trata de un medio de impugnación promovido por un ciudadano, por su propio derecho, que se autoadscribe como indígena, en el que impugna una sentencia dictada por un tribunal electoral local, relativa a la representación indígena ante un ayuntamiento (Tulancingo de Bravo), que forma parte de una entidad federativa (Estado de Hidalgo) que corresponde a la circunscripción plurinominal donde esta Sala Regional ejerce jurisdicción.

SEGUNDO. Deberes de las autoridades jurisdiccionales en la resolución de asuntos indígenas en materia electoral. Es criterio de este órgano jurisdiccional,¹⁴ que las autoridades, especialmente, las jurisdiccionales, al resolver conflictos

¹⁴ Jurisprudencias 9/2014 y 10/2014 de rubros, respectivamente, COMUNIDADES INDÍGENAS. LAS AUTORIDADES DEBEN RESOLVER LAS CONTROVERSIAS INTRACOMUNITARIAS A PARTIR DEL ANÁLISIS INTEGRAL DE SU CONTEXTO (LEGISLACIÓN DE OAXACA) y COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBERES ESPECÍFICOS DE LAS AUTORIDADES JURISDICCIONALES EN CONTEXTOS DE CONFLICTOS COMUNITARIOS (LEGISLACIÓN DE OAXACA), publicadas en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 14, 2014, páginas 14, 15, 17 y 18.

electorales relacionados con los pueblos y comunidades indígenas, así como comunidades equiparables, realicen un análisis integral de los casos que le son planteados, a efecto de que lo resuelto garantice, en la medida más amplia posible, la forma en que dichos pueblos y comunidades perciben sus derechos a la participación política y a la autodeterminación.

Ello, para que las resoluciones contribuyan al desarrollo y la paz social del pueblo, comunidad o grupo indígena de que se trate, mediante la protección de sus intereses legítimos, y evitar que se agrave la problemática que precede a los asuntos o se desencadenen nuevos conflictos al interior de los pueblos y comunidades (justicia participativa).

Es decir, las autoridades competentes para pronunciarse en relación con dichos casos deben hacerse cargo del contexto social que afecta al pueblo, comunidad o grupo indígena, **inclusive, de ser el caso, a la propia persona indígena considerada como individuo**, con base en una perspectiva intercultural¹⁵ que les permite garantizar la efectividad de las resoluciones que se emitan en cada caso en particular.

Por tanto, las autoridades que resuelven tienen el deber de tomar las medidas idóneas, necesarias y proporcionales (por ejemplo, notificaciones, requerimientos, vistas, peritajes,

¹⁵ En tal sentido, véase la jurisprudencia 18/2018 intitulada COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBER DE IDENTIFICAR EL TIPO DE LA CONTROVERSIA PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL, A FIN DE MAXIMIZAR O PONDERAR LOS DERECHOS QUE CORRESPONDAN, consultable en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 11, Número 22, 2018, páginas 16, 17 y 18, así como la jurisprudencia 19/2018 de rubro JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL, publicada en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 11, Número 22, 2018, páginas 18 y 19.

solicitud de informes, por mencionar algunos) que garanticen de la mejor manera los derechos que se buscan proteger, con base en las circunstancias específicas en cada caso, apoyándose de los elementos que obren en el expediente, así como en la colaboración y apoyo de las autoridades comunitarias, municipales, estatales y federales que correspondan.

Sobre todo, cuando el pueblo, comunidad o grupo indígena, o bien, el sujeto perteneciente a alguna de ellas, se encuentra en una situación de desigualdad material (altos índices de pobreza, escasos medios de transporte y comunicación, analfabetismo, entre otros), la cual puede verse agravada por el desconocimiento, en algunos casos, del lenguaje español y, principalmente, de la normativa aplicable, motivo por el cual, las autoridades que intervengan en la tramitación, sustanciación y resolución de asuntos en los que se encuentren de por medio derechos indígenas, están obligadas a proporcionarles la ayuda y el asesoramiento pertinentes para el adecuado desarrollo de alguna diligencia o acto procesal, sin perjuicio de la debida observancia al principio de imparcialidad.

Un ejemplo de lo anterior se da cuando en aras de cumplir con la obligación de garantizar los derechos de acceso pleno a la jurisdicción y al debido proceso de las comunidades indígenas y sus integrantes, atendiendo a sus costumbres y especificidades culturales, económicas o sociales, en los juicios en materia indígena, la exigencia de las formalidades se analiza de una manera flexible, conforme a la sana crítica, la

lógica y las máximas de la experiencia, como una forma de protección jurídica especial en su favor, acorde al criterio de progresividad.

Esto es, se debe dispensar una justicia en la que los pueblos, comunidades o grupos indígenas, en tanto colectivo o, en su defecto, sus integrantes, se puedan defender sin que se interpongan impedimentos procesales por los que, indebidamente, se prescinda de sus particulares circunstancias, ya que la efectividad de la administración de justicia electoral debe traducirse en un actuar que sustraiga al ciudadano de esas comunidades de una resolución o sentencia alejada de formalismos exagerados e innecesarios, para que, en forma completa y real, el órgano jurisdiccional decida, materialmente, en el fondo el problema planteado.

Dichos criterios se han sostenido por la Sala Superior de este Tribunal en las jurisprudencias 27/2011, 28/2011, la tesis XXXVIII/2011, así como en las jurisprudencias 7/2013 y 27/2016 de rubros:

- COMUNIDADES INDÍGENAS. EL ANÁLISIS DE LA LEGITIMACIÓN ACTIVA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO, DEBE SER FLEXIBLE;¹⁶

¹⁶ Localizable en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 17 y 18.

- COMUNIDADES INDÍGENAS. LAS NORMAS PROCESALES DEBEN INTERPRETARSE DE LA FORMA QUE LES RESULTE MÁS FAVORABLE;¹⁷
- COMUNIDADES INDÍGENAS. REGLAS PROBATORIAS APLICABLES EN LOS JUICIOS ELECTORALES (LEGISLACIÓN DE OAXACA);¹⁸
- PUEBLOS INDÍGENAS. SE DEBE GARANTIZAR A LOS CIUDADANOS QUE LOS CONFORMAN UN EFECTIVO ACCESO A LA JURISDICCIÓN ELECTORAL,¹⁹ y
- COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBEN FLEXIBILIZARSE LAS FORMALIDADES EXIGIDAS PARA LA ADMISIÓN Y VALORACIÓN DE MEDIOS DE PRUEBA.²⁰

En el mismo sentido, a fin de garantizar una mayor difusión de las resoluciones y facilitar su entendimiento, pues, en tal caso, surge el deber de las autoridades de elaborar un resumen de éstas y, de ser el caso, procurar su traducción a las lenguas que correspondan, si dichas determinaciones resuelven los medios de impugnación promovidos por miembros de pueblos, comunidades y grupos indígenas.²¹

¹⁷ En tal sentido, véase el criterio contenido en la jurisprudencia 7/2014 intitulada COMUNIDADES INDÍGENAS. INTERPOSICIÓN OPORTUNA DEL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN CONFORME AL CRITERIO DE PROGRESIVIDAD, consultable en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 14, 2014, páginas 15, 16 y 17.

¹⁸ Localizable en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 53 y 54.

¹⁹ Consultable en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 12, 2013, páginas 19, 20 y 21.

²⁰ Publicada en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 19, 2016, páginas 11 y 12.

²¹ Criterio sostenido por este Tribunal en la jurisprudencia 46/2014 de rubro COMUNIDADES INDÍGENAS. PARA GARANTIZAR EL CONOCIMIENTO DE LAS SENTENCIAS RESULTA PROCEDENTE SU TRADUCCIÓN Y DIFUSIÓN, publicada en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, páginas 29, 30 y 31.

Lo anterior, con el objeto de que ambas versiones (resumen en español y en la lengua indígena que corresponda) se difundan a través de los medios de comunicación, comúnmente, utilizados por el propio pueblo, comunidad o grupo y facilitar su conocimiento, así como una notificación eficaz de la resolución dictada, sobre todo en aquellos casos en los que la lengua indígena sea la única forma de comunicarse de los integrantes de la población indígena de que se trate.

En tal sentido, los tribunales deben asumir el deber convencional que en su actuación jurisdiccional tienen, para con la protección de los valores y productos culturales de la población indígenas, lo que hace necesario procurar un modelo marco que, atendiendo las especificidades de los pueblos originarios, pueda ser útil para delinear los parámetros convencionales y constitucionales mínimos de actuación, tratándose de impartición de justicia que comporte derechos de sus integrantes.

La importancia de lo anterior descansa en el hecho de que el sistema jurídico mexicano atiende al pluralismo jurídico que constituye el derecho, formalmente, legislado y el derecho indígena, conformado por los por los distintos sistemas normativos de cada pueblo y comunidad, por lo que ambos se encuentran al mismo nivel y coexisten en coordinación entre ambos.²² Empero, ello no evitaría eventuales tensiones normativas, las cuales deben ser advertidas por los órganos jurisdiccionales en atención a los parámetros de respeto a los

²² En tal sentido, la tesis LII/2016 de rubro SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SE INTEGRA POR EL DERECHO INDÍGENA Y EL DERECHO FORMALMENTE LEGISLADO, consultable en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 134 y 135.

derechos humanos, interculturalidad y flexibilidad, así como de un acceso material a la jurisdicción del Estado que se traduzca en la resolución real de los problemas comunitarios que ameriten la intervención estatal.

TERCERO. Estudio de procedencia. A partir de la observancia de los deberes de este órgano jurisdiccional en la resolución de asuntos en materia indígena, precisados en el considerando segundo de esta resolución, se concluye que se encuentran satisfechos los requisitos de procedencia del presente juicio, de conformidad con lo previsto en los artículos 9°, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso b); 79, párrafo 1, y 80, párrafo 1, inciso f), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como se expone a continuación:

a) Forma.

La demanda fue presentada por escrito y en ella se señala el nombre de la parte actora, el domicilio para recibir notificaciones,²³ se identifica el acto reclamado y a la autoridad responsable; contiene la mención de los hechos y de los agravios que le causa el acto impugnado; de igual forma, consta el nombre y la firma autógrafa del promovente.

²³ Por auto de admisión de 22 de julio del año en curso, se determinó que los estrados de esta Sala Regional serían considerados como el domicilio de la parte actora para la práctica de las notificaciones que deriven del presente juicio, a excepción de aquéllas que, por su naturaleza, se considere deban ser realizadas de manera personal. Lo anterior, debido a que la dirección de correo electrónico proporcionada por la parte actora para recibir notificaciones no cumple con lo establecido en el Acuerdo General 02/2015, emitido por la Sala Superior de este Tribunal, en cuyo Anexo 2, punto 4, se regula lo relativo a *LA OBTENCIÓN DE LA CUENTA INSTITUCIONAL DE CORREO ELECTRÓNICO POR LAS PARTES*.

b) Oportunidad.

El presente requisito se tiene colmado en virtud de que la demanda fue presentada dentro del plazo previsto en el artículo 8°, en relación con el numeral 7°, párrafo 2, ambos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, toda vez que la sentencia impugnada fue dictada el dos de julio de dos mil diecinueve, y notificada al actor el tres de julio siguiente,²⁴ por lo que el plazo de cuatro días para promover este medio de impugnación transcurrió del cuatro al nueve de julio de dos mil diecinueve, al haber sido inhábiles los días seis y siete del mismo mes, por ser sábado y domingo, respectivamente.

Por tanto, si del sello de recepción de la demanda se advierte que ésta fue recibida ante la autoridad responsable a las catorce horas con treinta minutos del nueve de julio de dos mil diecinueve, su presentación sucedió en forma oportuna.

c) Legitimación.

El presente juicio fue promovido por parte legítima, pues, de conformidad con lo previsto en los artículos 79, párrafo 1, en relación con el 80, párrafo 1, inciso f), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, fue presentado por un ciudadano, por su propio derecho, y quien se autoadscribe como indígena perteneciente a una comunidad del municipio de Tulancingo de Bravo, Hidalgo, con la pretensión de que se le reconozca su derecho a contar con representación indígena ante el ayuntamiento respectivo.

²⁴ Fojas 320, en su reverso, y 321 del cuaderno accesorio único del expediente principal.

Lo anterior, de conformidad con lo establecido en la jurisprudencia 12/2013 de rubro COMUNIDADES INDÍGENAS. EL CRITERIO DE AUTOADSCRIPCIÓN ES SUFICIENTE PARA RECONOCER A SUS INTEGRANTES,²⁵ puesto que el hecho de que una persona o 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 y que, por tanto, deben regirse por las normas especiales que las regulan, acorde con lo dispuesto en los artículos 2º, párrafo tercero, de la Constitución federal; 1º, apartado 2, del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, así como 3º, 4º, 9º y 32 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Asimismo, en términos de lo dispuesto en la jurisprudencia 4/2012 intitulada COMUNIDADES INDÍGENAS. LA CONCIENCIA DE IDENTIDAD ES SUFICIENTE PARA LEGITIMAR LA PROCEDENCIA DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO,²⁶ la conciencia de identidad es suficiente para acreditar la legitimación para promover el juicio ciudadano con el carácter de integrante de una comunidad indígena, con el objeto de que se tutelen sus derechos conforme a las normas constitucionales y consuetudinarias respectivas.

²⁵ Consultable en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, pp. 25 y 26.

²⁶ Consultable en la *Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Jurisprudencia, Volumen 1, pp. 220 y 221.

En el caso, el promovente se autoadscribe como indígena Nhanhu (Otomí) habitante de la comunidad indígena de Santa Ana Hueytlalpan,²⁷ perteneciente al municipio de Tulancingo de Bravo, Hidalgo, siendo la autoadscripción el criterio que permite reconocer la identidad indígena de los integrantes de las comunidades y así gozar de los derechos que de esa pertenencia se derivan.

No es obstáculo a lo anterior, el que de la copia de la credencial para votar que obra en autos,²⁸ aportada por la parte actora, se advierta como domicilio el siguiente:

LOC SAN RAFAEL LOMA BONITA S/N
LOC SAN RAFAEL LOMA BONITA 43629
TULANCINGO DE BRAVO, HGO.

Puesto que si bien es cierto la localidad de San Rafael Loma Bonita corresponde a otra de las comunidades indígenas pertenecientes al municipio de Tulancingo de Bravo, de conformidad con lo dispuesto en artículo 4, fracción XXVIII, de la Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Hidalgo, lo relevante es que la parte promovente, de manera expresa, afirma en su demanda habitar en la comunidad de Santa Ana Hueytlalpan, por lo que, en atención al principio de buena fe, para efectos del presente asunto, esta última se tendrá como la comunidad indígena a la que ésta se autoadscribe, máxime cuando existe la posibilidad de que la información relativa a la comunidad que aparece en la copia de la credencial para votar

²⁷ De conformidad con lo establecido en el artículo 4, fracción XXVIII, de la Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Hidalgo.

²⁸ Visible a folios 65-67 del expediente principal, así como 29 y 226 del cuaderno accesorio único del referido expediente.

pudiese encontrarse desactualizada.²⁹

Tampoco es ajeno a este órgano jurisdiccional que, en la demanda del presente juicio ciudadano, la parte actora pide el reconocimiento de la organización ciudadana indígena denominada *Movimiento por la Autonomía Indígena*, de la cual se dice integrante, en términos de la jurisprudencia 28/2014 de rubro SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. ES VÁLIDA LA REPRESENTACIÓN DE LOS CIUDADANOS PERTENECIENTES A COMUNIDADES O PUEBLOS INDÍGENAS,³⁰ emitida por la Sala Superior de este Tribunal. No obstante, se considera que **la petición no es procedente.**

Es cierto que, en tratándose de los derechos de los pueblos, comunidades y grupos indígenas, incluidos, sus derechos procesales dentro de un procedimiento o juicio, los órganos jurisdiccionales deben tener especial consideración de sus costumbres y especificidades culturales, a efecto de contribuir al respeto y la preservación de las normas de control social que han sido fundamentales para mantener su identidad, así como de evitar la percepción de que la jurisdicción del Estado es ajena y opuesta a sus usos consuetudinarios, con la finalidad de contrarrestar la situación de desigualdad material en que se encuentran los indígenas, la cual puede provenir del desconocimiento en el uso del lenguaje español o del régimen jurídico específico que regula la materia del litigio, en lo general, o diversos actos procesales, en lo particular, como la

²⁹ En tal sentido, sirve de criterio orientador la tesis XIV.3o.3 K de rubro DOMICILIO, LA CREDENCIAL DE ELECTOR NO HACE PRUEBA PLENA DEL. SÓLO SE LE DEBE OTORGAR VALOR INDICIARIO, consultable en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo IX, marzo de 1999, novena época, pág. 1392.

³⁰ Consultable en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, páginas 66, 67 y 68.

presentación de escritos, las comparecencias o el desarrollo de alguna diligencia o acto procesal concreto.

En tal sentido, se precisa que no se requiere, necesariamente, que la parte actora aporte elementos que acrediten la constitución formal de dicha organización, como podría ser copia certificada del acta constitutiva de la persona jurídica colectiva, por ejemplo, como asociación civil o cualquier otra.

Empero, a ningún fin práctico conduciría tener por acreditada su existencia, para efectos del presente asunto, toda vez que, como se apuntó, la parte actora promovió el medio de impugnación por su propio derecho, tal y como se advierte en su demanda, en la que, textualmente, señaló lo siguiente³¹ (énfasis añadido):

...Por medio del presente escrito el que suscribe C. Manuel Morales Bautista comparezco **por mí** (sic) **propio derecho como ciudadano indígena** NHANHU (Otomí) del Valle de Tulancingo, ciudadano mexicano, Hidalguense, habitante de la Comunidad Indígena de Santa Ana Hueytlalpan ...

[...]

De igual forma, los que suscribimos el presente escrito formamos parte de un movimiento denominado “Movimiento por la Autonomía Indígena” que se ha formado para reivindicar los derechos de los Pueblos Indígenas en el Estado de Hidalgo y los Estados vecinos y que se articula con diversas representaciones de comunidades y organizaciones indígenas, para lo cual pedimos de igual manera el reconocimiento de la personalidad como organización ciudadana indígena sin apegarse a las formalidades del derecho positivista occidental, en términos de la jurisprudencia 28/2014...del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Por medio del presente escrito, **por mi propio derecho** como ciudadano en pleno ejercicio de mis derechos político electorales (sic) consagrados en el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y como parte del Movimiento por la Autonomía Indígena del Valle de Tulancingo...

³¹ Fojas 5 a 7 del expediente principal.

[...]

Con la personalidad que se ha acreditado, es que me presento a formular los presentes argumentos en esta demanda de Juicio Ciudadano...

- a) Hacer constar el nombre del actor: Manuel Morales Bautista **por propio derecho como ciudadano indígena.**

[...]

- c) Acompañar el o los documentos que sean necesarios para acreditar la personería del promovente; (sic) Se han señalado al inicio del presente documento y se adjuntan al presente como anexos (sic) 1.

De lo transcrito es posible advertir que, con independencia del reconocimiento que este órgano jurisdiccional pudiera hacer de la organización de mérito, lo cierto es que ésta no forma parte en el presente juicio, en términos de lo dispuesto en el artículo 12, párrafo 1, incisos a) y c), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, aunado a que, en esta instancia, la parte actora no solicita que le sea reconocida personalidad como representante de la aludida organización, ni expresa que promueva el medio de impugnación en nombre de ésta, pues se limita a ostentarse, solamente, como *parte del Movimiento*.

Lo anterior, permite sostener que la voluntad de la parte actora fue promover el juicio, por su propio derecho, como lo corrobora en diversas partes de su demanda, y no como representante de la organización, sin que sea obstáculo a dicha conclusión la posibilidad prevista en la jurisprudencia que cita, en el sentido de que resulta válida la representación de los ciudadanos pertenecientes a comunidades o pueblos indígenas, pues, como se explica en el mencionado criterio jurisprudencial, ello se encuentra

condicionado a que la representación de que se trate esté, debidamente, demostrada en favor de quien comparezca a nombre de los interesados.

Por ende, en el caso de que este órgano jurisdiccional tuviese por acreditada la existencia de la organización ciudadana indígena a la que la parte actora hace referencia en su demanda, con base en el escrito de petición dirigido al ayuntamiento de dos de mayo del presente año y sus anexos,³² dicha documentación resultaría insuficiente para tener por acreditada alguna personería en favor de la parte enjuiciante, puesto que su nombre no aparece en la misma, aunado a que, como se precisó, éste no se ostentó ni solicitó el reconocimiento de dicha personería en su demanda.

De ahí que, cuando la parte actora alude a su *personería*, en la demanda del presente juicio, debe entenderse a su calidad de ciudadano, tanto por las afirmaciones expresas que hace en tal sentido -las cuales han sido transcritas-, así como porque refiere que la acredita con el anexo uno de la demanda, el cual, de conformidad con lo recibido por la oficialía de partes del tribunal electoral local, solo corresponde a la *copia simple por cuadriplicado (sic) de credencial para votar expedida por el Instituto Nacional Electoral a favor de Morales Bautista Manuel, consistente en 01 una foja.*³³

No pasa desapercibido para este órgano jurisdiccional que, en la instancia local, el promovente también solicitó al tribunal

³² Localizable a folios 88-94 del cuaderno accesorio único del expediente principal.

³³ Foja 5, reverso, del expediente principal.

electoral local que éste reconociera la existencia de la organización ciudadana indígena apuntada, así como la personería como representante de ésta, con base en el escrito de petición al ayuntamiento de dos de mayo del año en curso y sus anexos.³⁴ De manera concreta, la parte enjuiciante refirió (énfasis añadido):

3. Documentos para acreditar la personería: ...En lo que respecta a **la personería y representación del Movimiento por la Autonomía Indígena del Valle de Tulancingo**, basta la hoja firmada del escrito presentado el jueves 2 de mayo a la Presidencia Municipal, donde se aprecian los nombres de los suscriptores y el carácter, hoja que anexo al presente en copia simple, pues el original se encuentra en los archivos del Ayuntamiento de Tulancingo de Bravo, Hidalgo y deberá formar parte del informe que la responsable emita a este Tribunal.

Sin embargo, el tribunal local responsable determinó no realizar algún pronunciamiento al respecto, debido a que, a su juicio, no obraba en el expediente algún documento que acreditara dicha representación, por lo que consideró que era suficiente la calidad de ciudadano indígena para accionar el juicio ante esa instancia (párrafo 15 de la sentencia controvertida).

Con independencia de lo correcto de lo determinado por la autoridad responsable, lo cierto es que, al acudir a esta Sala Regional, tal aspecto no fue controvertido por la parte actora, ni siquiera, deficientemente, por lo que queda firme, pues se reitera que, de la demanda del presente juicio, se advierte la voluntad de la parte promovente de ejercer la acción, únicamente, por su propio derecho y no en nombre y representación de la organización ciudadana indígena de mérito.

³⁴ Folios 4-5 y 211-212 del cuaderno accesorio único del expediente.

d) Interés jurídico.

El actor cuenta con interés jurídico para promover el presente juicio, toda vez que la sentencia que combate le recayó, precisamente, a los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano locales en los que fue parte promovente.

Se considera importante precisar que si bien la parte actora, esto es, el ciudadano Manuel Morales Bautista, no fue una de las personas que suscribió la petición realizada por escrito al ayuntamiento el dos de mayo del año en curso,³⁵ ni fue autorizada para recibir notificaciones en nombre de los solicitantes, lo cierto es que, por cuanto hace a la instancia primigenia, si contó con un interés legítimo en la causa, el cual le fue reconocido por el tribunal electoral local, en tanto compareció como ciudadano, por propio derecho, autoadscribiéndose como indígena, perteneciente a una comunidad del municipio de Tulancingo de Bravo, Hidalgo, en defensa de su derecho político-electoral y, por tanto, de la comunidad, de contar con representación ante el ayuntamiento.

Esto es, el interés legítimo se actualizó en favor de la parte actora en la instancia local, en tanto se autoadscribió como un integrante de un colectivo de personas que por sus particulares características personales, sociales, culturales y contextuales han sido discriminados histórica y sistemáticamente, lo que, en pro del principio de igualdad, justificó permitirle que controvirtiera una omisión que considera produce una

³⁵ Localizable a fojas 88-98 del cuaderno accesorio único del expediente principal.

afectación de su derecho como de los derechos de la comunidad indígena a la que dice pertenecer.

Se debe tender presente que, en términos generales, la mayoría de las personas que integran un pueblo, comunidad o grupo indígena, no son partícipes de los ámbitos en donde se toman las decisiones públicas, o carecen del poder fáctico necesario para afectarla, pese a contar con reconocimiento y garantía constitucional para hacerlo por medio de sus representantes, circunstancia que, precisamente, motivó la presentación de los medios de impugnación locales.

Por tanto, permitir que cualquiera de sus integrantes puede acudir a juicio -entendido éste como un mecanismo de defensa efectivo-, como sucedió en el caso, quizás represente la única oportunidad de introducir su voz y perspectivas en la deliberación pública, ante la posibilidad de que, mediante la intervención de los órganos jurisdiccionales competentes, se corrijan o revoquen aquellas determinaciones que acentúan la marginación de la población indígena y que impiden el ejercicio de sus derechos políticos en condiciones de igualdad.

Dicho criterio ha sido sostenido por la Sala Superior de este Tribunal 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.³⁶

³⁶ Publicada en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 20 y 21.

e) Definitividad y firmeza.

En el caso, se cumplen tales requisitos, toda vez que para combatir las sentencias emitidas por el Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo no está previsto otro medio de impugnación en la legislación electoral de dicha entidad federativa, ni existe disposición de donde se desprenda la atribución de alguna autoridad de esa localidad para revisar y, en su caso, revocar, modificar o anular, oficiosamente, el acto impugnado.

CUARTO. Precisión previa, pretensión de la parte actora y objeto del juicio. Resulta pertinente precisar que, aunque la resolución impugnada en esta instancia es la sentencia del tribunal responsable, lo cierto es que, desde la instancia local, la parte actora alegó la omisión del ayuntamiento de garantizar la representación indígena -no la omisión del Congreso local de legislar en dicha materia-, con independencia de que dicha autoridad municipal haya hecho valer una omisión del órgano legislativo local para justificar su actuación y dicho argumento haya sido retomado por la autoridad responsable para motivar su sentencia.

Ello es así, puesto que, como se precisará más adelante, la parte actora plantea como agravios, esencialmente, que la sentencia impugnada contiene una indebida fundamentación y motivación que, en su opinión, la torna incongruente.

Esto es, ni en la instancia local, ni en esta instancia federal, la parte actora controvierte, de manera directa, una supuesta omisión legislativa a cargo del órgano legislativo local, es decir, no plantea la aludida omisión como agravio, ni desarrolla

argumentos para evidenciar ese fin, ya que el acto, directa y destacadamente, impugnado, primigeniamente, fue la omisión del ayuntamiento de garantizar la representación indígena, pese a contar con facultades para ello y, posteriormente, ante este órgano jurisdiccional, es la resolución de un tribunal electoral local en la que éste consideró que sus agravios resultaban, finalmente, inoperantes.

De ahí que, de la lectura de la demanda del presente juicio ciudadano, se advierte que la pretensión de la parte actora consiste en que se modifique o se revoque la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo en el juicio ciudadano local TEEH-JDC-021/2019 y su acumulado TEEH-JDC-023/2019, a efecto de que se ordene al ayuntamiento de Tulancingo de Bravo, Hidalgo, que implemente las medidas necesarias para garantizar el derecho de la comunidad indígena, a la que la parte promovente dice pertenecer, a contar con un representante ante el ayuntamiento en mención,³⁷ por lo que el pronunciamiento de esta Sala Regional, sobre si lo determinado por la autoridad responsable es conforme, o no, a derecho, se hará en ese sentido.

Así, el objeto del presente juicio consiste en determinar si la sentencia impugnada es conforme a derecho o si, por el contrario, debe modificarse o revocarse, a efecto de restituir a

³⁷ La interpretación y análisis de lo pretendido por la parte actora se hace atendiendo a los parámetros contenidos en el texto de la jurisprudencia 4/99 de rubro MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR, la cual puede consultarse en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 3, Año 2000, página 17.

la parte promovente en el goce del derecho político-electoral que alega violado.

QUINTO. Estudio de fondo. A continuación, se analizan los motivos de agravio planteados en la demanda, en los cuales, la parte actora afirma, en esencia, que la sentencia controvertida se encuentra fundada y motivada en forma indebida, aunado a que resulta incongruente.³⁸

Los argumentos de la parte promovente serán objeto de estudio de manera conjunta. No obstante, para su identificación es posible agruparlos conforme a las temáticas siguientes:³⁹

1. Facultades del ayuntamiento para garantizar la representación indígena.

La parte demandante asevera que le causa agravio que la autoridad responsable haya considerado que el ayuntamiento carece de facultades para generar o implementar las medidas que le permitan garantizar, materialmente, la representación de

³⁸ En tal sentido, se atiende a lo dispuesto en el numeral 23, párrafos 1 y 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; al contenido de las jurisprudencias 13/2008, de rubro COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES, localizable en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 3, 2009, páginas 17 y 18, y 18/2015 de título COMUNIDADES INDÍGENAS. LA SUPLENCIA DE LA QUEJA NO EXIME DEL CUMPLIMIENTO DE CARGAS PROBATORIAS, SIEMPRE QUE SU EXIGENCIA SEA RAZONABLE Y PROPORCIONAL, consultable en *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, así como a los criterios sostenidos en las sentencias SUP-JDC-037/1999, ST-JDC-118/2014, ST-JDC-128/2014, ST-JDC-307/2015 y ST-JDC-211/2016, relativos a la tutela judicial efectiva, en tratándose de asuntos indígenas, y los casos en que la suplencia de agravios debe ser total.

³⁹ En tal sentido, véase la jurisprudencia 4/2000, intitulada AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN, publicada en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.

las comunidades indígenas del municipio, derivado de la falta de normativa procesal aplicable.

Para la parte enjuiciante, el razonamiento del tribunal local no se encuentra sustentado en ningún precepto constitucional, convencional o legal, aunado a que, en su opinión, el criterio de jurisprudencia que la autoridad responsable cita en la sentencia, para apoyar su determinación, no resulta aplicable al caso concreto, esto es, la tesis aislada 1ª XIX/2018 (10a.), en materia constitucional, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, identificada con el rubro DIFERENCIAS ENTRE LAS LAGUNAS NORMATIVAS Y LAS OMISIONES LEGISLATIVAS,⁴⁰ ya que atiende a un contexto distinto del suscitado en el presente caso.

La parte actora argumenta que el tribunal responsable debió realizar una interpretación *pro persona*, así como progresiva de la normativa constitucional aplicable, con el objeto de garantizar el derecho humano reconocido a los indígenas para contar con representación en los ayuntamientos de los municipios en los que habitan, por lo que, al no hacerlo así, desde su punto de vista, la autoridad responsable desatendió lo dispuesto en los artículos 1º, párrafos primero a tercero, y 2º, apartado A, base VII, de la Constitución federal, así como lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el expediente Varios 912/2010, y por la Sala Superior de esta Tribunal en el recurso de apelación SUP-RAP-726/2017, relativo a las candidaturas indígenas implementadas por el Instituto Nacional Electoral.

⁴⁰ Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 52, marzo de 2018, Tomo I, pág. 1095.

2. Normativa procesal relativa a la representación indígena ante el ayuntamiento.

La parte actora menciona que, contrariamente, a lo sostenido por la autoridad responsable, en los artículos 2º, fracción I; 3º, último párrafo; 4º, párrafo segundo, fracción XXVIII, y 21 de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo, se dispone un mínimo de reglas procedimentales relativas al derecho de las comunidades indígenas para contar con representantes ante los ayuntamientos.

La parte demandante señala que, aunado a lo anterior, en el artículo 115, base II, párrafo segundo, de la Constitución federal, así como en el numeral 25, párrafos sexto y séptimo, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo, se disponen las atribuciones suficientes para que el ayuntamiento emita las reglas, medidas, lineamientos para hacer efectiva la representación indígena.

La parte enjuiciante argumenta que, si bien es cierto, el ejercicio de la facultad reglamentaria del ayuntamiento debe ser conforme a las leyes aplicables que expida la legislatura estatal, la omisión del congreso local sobre el particular no debe ser una justificación válida para que el ayuntamiento deje de cumplir con su deber constitucional de garantizar la representación de la población indígena, respecto de lo cual, aludió a los criterios contenidos en diversos precedentes de este órgano jurisdiccional (SUP-JDC-109/2017, SUP-JDC-114/2017, ST-JDC-2/2017 y ST-JDC-23/2017).

3. Estructura constitucional del ayuntamiento.

La parte actora arguye que es incorrecto que la autoridad responsable haya considerado que la inclusión de los representantes de la población indígena del municipio en el ayuntamiento implica la modificación de la estructura de este último, por lo que es necesario que el congreso local expida la normativa aplicable.

Para la parte demandante, el tribunal local perdió de vista que ni el congreso local, ni el propio ayuntamiento, pueden modificar la estructura del ayuntamiento, toda vez que esta se encuentra establecida en el artículo 115, base I, de la Constitución federal, en cuanto a los cargos que lo integran, esto es, la presidencia municipal, las regidurías y las sindicaturas, por lo que garantizar la representación indígena en el ayuntamiento no implica, en modo alguno, alterar su estructura.

4. Viabilidad para garantizar la representación indígena en el ayuntamiento.

La parte enjuiciante menciona que le causa perjuicio la consideración del tribunal local relativa a que no es viable garantizar la representación indígena en el actual ayuntamiento puesto que ello generaría cuestiones de ingobernabilidad en su funcionamiento, en el entendido de que dicha representación implica una modificación a la estructura de dicho ente público.

La parte actora señala que la autoridad responsable no indica cuáles son las cuestiones de gobernabilidad que se verían afectadas al garantizar el derecho de las comunidades indígenas del municipio a contar con representación en el ayuntamiento, aunado a que, en su opinión, carece de sustento jurídico la determinación del tribunal estatal de condicionar el ejercicio de tal derecho a los plazos de la próxima elección en la que se renovarían los ayuntamientos de la entidad federativa, así como a la futura emisión de la normativa aplicable que emita el congreso local.

La parte demandante asevera que tampoco es acertado el razonamiento del tribunal electoral local, en el sentido de que, actualmente, no se cuenta con los estudios demográficos sociales, así como con las consultas relativas a las necesidades de los pueblos y comunidades indígenas, que permitan la implementación de las representaciones indígenas en el ayuntamiento, puesto que, para la parte enjuiciante, la autoridad responsable no justifica la necesidad de dichos insumos.

Adicionalmente, la parte actora aduce que el tribunal responsable pasó por alto que en el artículo 4º, párrafo segundo, fracción XXVIII, de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo, se encuentran reconocidas doce comunidades indígenas en el municipio de Tulancingo, por lo que, resulta ilegal condicionar el ejercicio del derecho a la representación indígena en el ayuntamiento a la realización de los estudios demográficos en mención.

En el caso de la consulta a las comunidades, la parte promovente argumenta que su falta de realización no puede ser un obstáculo para el ejercicio del derecho sustantivo de las comunidades a contar con representación en el ayuntamiento, por lo que, en su caso, el objeto de las consultas tendría que ser, solamente, en el sentido de acordar las reglas procedimentales para la implementación de la representación indígena ante el ayuntamiento.

5. Vista al Congreso local.

La parte enjuiciante manifiesta que es incongruente que el tribunal local, pese a ver considerado que existe una omisión legislativa del congreso local, respecto de la emisión de la normativa legal que garantice la representación indígena en el ayuntamiento, solo haya dado vista al poder legislativo estatal, para que, de considerarlo pertinente, tome en cuenta lo demandado en la instancia local.

Para la parte demandante, la autoridad responsable, en su caso, debió vincular al congreso estatal para que adecuara la normativa constitucional y legal a efecto de garantizar la representación de la población indígena en el ayuntamiento, y con ello se solventara, en congruencia, la omisión legislativa que consideró actualiza, puesto que, en todo caso, se trata del ejercicio de derechos humanos reconocidos, constitucional y convencionalmente, por lo que no pueden quedar sujetos a que el órgano legislativo local considere pertinente, o no, la emisión de la normativa necesaria para su instrumentación. En

tal sentido, la parte actora refirió el criterio sostenido por la Sala Superior de este Tribunal al resolver el expediente SUP-JDC-9167/2011.

Los agravios son **fundados**.

Para sustentar dicha conclusión, el análisis se desarrolla de la manera siguiente:

- A.** En un primer momento, se precisará, de manera concreta, la fundamentación y la motivación utilizada por la autoridad responsable en su sentencia;
- B.** Posteriormente, lo relativo al entendimiento de los conceptos relativos a las omisiones legislativas y las lagunas normativas, de conformidad con lo sostenido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 1359/2015 del que deriva la tesis aislada 1a. XIX/2018 (10a.) de rubro DIFERENCIAS ENTRE LAS LAGUNAS NORMATIVAS Y LAS OMISIONES LEGISLATIVAS, referida por la autoridad responsable;
- C.** Seguidamente, se abordará lo concerniente al ejercicio de la facultad normativa del ayuntamiento;
- D.** Después, se analizará la normativa implicada en la elección de representantes ante el ayuntamiento en aquellos municipios que cuentan con población indígena, concretamente, en relación con el Estado de Hidalgo, y
- E.** Finalmente, se expondrán los argumentos con base en los cuales se considera que, en el caso concreto, la responsable, indebidamente, dejó de ordenar al

ayuntamiento que, en ejercicio de sus deberes y atribuciones, convencionales, constitucionales y legales, llevará a cabo las acciones necesarias para garantizar, entre otros, la realización del proceso electivo para la elección de la representación de la comunidad indígena a la que la parte actora dice pertenecer.

A. Fundamentación y argumentos contenidos en la sentencia del Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo.

En primer término, la autoridad responsable determinó que el acto reclamado en los juicios ciudadanos locales TEEH-JDC-021/2019 y su acumulado TEEH-JDC-023/2019 era **la omisión general del ayuntamiento de Tulancingo de Bravo, Hidalgo, de garantizar que los pueblos y las comunidades indígenas del municipio pudieran elegir representantes ante el ayuntamiento** (apartado VI.1 de la sentencia impugnada).

Lo anterior, derivado de **la omisión reiterada y continua del presidente municipal** en tal sentido, así como de las consideraciones vertidas en el oficio 032/2019/SPJ suscrito por la síndica procuradora, y en el oficio H.A.T.B.H./007/2019 signado por **los integrantes del ayuntamiento** (apartado V de la sentencia controvertida).

Seguidamente, la autoridad responsable hizo referencia a lo alegado por **el ayuntamiento** en la instancia local, esto es, que dicha autoridad municipal **adujo** no haber incurrido en

ninguna omisión, puesto que, en su concepto, corresponde a las constituciones y leyes estatales reconocer y regular el derecho a la representación indígena, por lo que, **al no existir un marco normativo legal para hacerlo efectivo, no es facultad del ayuntamiento emitirlo, sino del congreso local.**

Adicionalmente, el ayuntamiento hizo valer que las atribuciones que sí le corresponden en cuanto al tema indígena son las relativas a la Dirección de Atención a Pueblos, Comunidades y Población Indígena, la cual fue creada, así como la organización de las elecciones de los delegados y subdelegados, por medio de los cuales se representa y gestiona el beneficio de la población indígena.

En tal sentido, **el tribunal electoral local precisó que el objeto de los juicios locales consistía en dilucidar si existía la omisión alegada, así como si ésta era atribuible al ayuntamiento o alguna otra autoridad (apartado VI.3).**

Hecho lo anterior, calificó los agravios como, parcialmente, fundados, pero inoperantes.

Para ello, refirió que le asistía, parcialmente, la razón a la parte actora, puesto que **se encuentra reconocido a nivel constitucional el derecho de la población indígena a elegir representantes en los ayuntamientos, con la finalidad de fortalecer su participación y representación política** (artículos 2º, apartado A, fracción VII, de la Constitución federal y 5º, fracción VII, de la Constitución local).

Sin embargo, argumentó que en dichas disposiciones constitucionales **se vincula al congreso local a regular el acceso y elección de la representación indígena**, pero en ningún momento **se faculta a los ayuntamientos para que generen por sí solos las medidas administrativas, políticas, gubernamentales, reglamentarias y demás para garantizar ese derecho**. De ahí la inoperancia de la parte fundada de los agravios de la parte actora.

A partir de lo anterior, la autoridad responsable consideró que eran infundados los agravios restantes de la parte actora, en atención a que **es inviable que todos los pueblos y comunidades indígenas obtengan un mecanismo inmediato que les permita elegir representantes ante el ayuntamiento** debido a que, en su criterio:

- El ayuntamiento, **en este momento**, no es la autoridad facultada, **materialmente**, para garantizar la representación indígena, puesto que ello no corresponde al ámbito de sus atribuciones, y
- Las facultades dispuestas en la Ley Orgánica Municipal y en el Reglamento Interior del ayuntamiento no les permiten a sus integrantes modificar la estructura de dicho ente de gobierno, establecida en los artículos 115, fracción I, de la Constitución federal, 124 de la Constitución local, así como 29 de la ley orgánica mencionada, por lo que, **ante la falta de regulación, la representación indígena no es competencia del ayuntamiento**.

Con base en las consideraciones apuntadas, **el tribunal estatal concluyó que la omisión de crear medidas necesarias para dar acceso a la representación indígena ante los ayuntamientos era clara, pero atribuible al órgano legislativo, quien, en su concepto, tiene la obligación de respetar la supremacía constitucional**, por lo que, con sustento en la tesis aislada XIX/2018 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro DIFERENCIAS ENTRE LAS LAGUNAS NORMATIVAS Y LAS OMISIONES LEGISLATIVAS, **afirmó que dicho tribunal local no estaba en aptitud de reconocer que el ayuntamiento era el responsable de dicha omisión y, por tanto, tampoco de ordenarle que legislara y modificara su estructura orgánica, puesto que ello no es de la competencia del ayuntamiento.**

En forma adicional, el tribunal responsable manifestó que:

- **Ante la falta de normatividad que regule el acceso efectivo del derecho a la representación indígena, actualmente, el ayuntamiento no lo vulnera, aunado a que debe respetarse la libertad configurativa del congreso local para que, en su momento, legisle sobre el acceso a la representación indígena de todos los pueblos y comunidades y no solo en beneficio de la parte actora;**
- **Los ayuntamientos electos en Hidalgo en dos mil dieciséis, actualmente, en funciones, no pueden alterar su estructura, con la figura de la representación**

indígena, sin las bases legales, debidamente, diseñadas y establecidas, por cuestiones de gobernabilidad, esto es, ante la proximidad de las elecciones, no es posible afectar el desarrollo y conformación de la integración del ayuntamiento actual (artículos 127 de la Constitución local y 17 del código electoral);

- **El ayuntamiento no puede fijar las bases para que las comunidades indígenas reconocidas en el municipio elijan a quienes habrán de representarlas,** puesto que, conforme lo dispone el artículo 4º, fracción XXVIII, de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo, se debe respetar su derecho a la autodeterminación y permitir que dichas comunidades, mediante sus usos y costumbres, elijan a sus representantes;
- **Las medidas para garantizar la representación indígena no pueden ser creadas de un momento a otro, sin los estudios demográficos y sociales correspondientes y sin atender, mediante consultas, las necesidades de los integrantes de todos los pueblos y comunidades indígenas;**
- El seis de diciembre de dos mil dieciocho, dicho tribunal local, al resolver el juicio ciudadano TEEH-JDC-56/2018, resolvió que el congreso local incurrió en omisión legislativa al dejar de adecuar la Constitución local, así como el código electoral, a la Constitución federal, concretamente, a lo ordenado en el decreto de veintidós de mayo de dos mil quince, en el sentido de garantizar el derecho de la mujer indígena de votar y ser votada en

condiciones de igualdad, por lo que se vinculó a dicho órgano legislativo para que estableciera las acciones correspondientes, así como para que, a través de la creación de lineamientos o parámetros mínimos, les garantizara el acceso a las personas indígenas a la representación efectiva en los órganos de elección popular, incluidos los ayuntamientos, y

- Es un hecho notorio que el Congreso local, en cumplimiento a la sentencia dictada en el juicio TEEH-JDC-56/2018, se encuentra trabajando en la reforma electoral para el proceso 2019-2020, así como creando los mecanismos para garantizar la representación indígena, lo que hace inviable la atención inmediata de lo demandado por la parte actora, pues ello será aplicado en el siguiente proceso comicial que se celebre en la entidad, aunado a que el poder legislativo se encuentra dentro de los noventa días anteriores al inicio del proceso electoral, previsto en el artículo 105, fracción II, párrafo cuarto, de la Constitución federal.

Finalmente (apartado VII), la autoridad responsable determinó como efecto dar vista al Congreso local para que, en el ámbito de su libertad de configuración y, en caso de ser pertinentes, tomara en consideración las manifestaciones de la parte actora.

B. Omisiones legislativas y lagunas normativas.

I. Las omisiones legislativas.

Al resolver el amparo en revisión 1359/2015, el quince de noviembre de dos mil diecisiete del cual derivó la tesis aislada 1a. XIX/2018 (10a.) de rubro DIFERENCIAS ENTRE LAS LAGUNAS NORMATIVAS Y LAS OMISIONES LEGISLATIVAS, en la que la autoridad responsable apoyó su determinación, la primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció respecto de **las omisiones como actos de autoridad.**

En tal sentido, dicha Sala partió de la premisa de que, en el ámbito jurídico, **una omisión se configura cuando alguien incumple con el deber de realizar una conducta.**

A partir de lo anterior, distinguió tres tipos de omisiones, en función del ámbito de competencia de las autoridades, esto es, **las omisiones administrativas, las omisiones judiciales y las omisiones legislativas.**⁴¹

La omisión legislativa se presenta cuando el legislador no expide una norma o un conjunto de normas estando obligado a ello por la Constitución.⁴²

⁴¹ En tal sentido, la tesis aislada 1a. XVIII/2018 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro TIPOS DE OMISIONES COMO ACTOS DE AUTORIDAD PARA FINES DEL JUICIO DE AMPARO, publicada en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 52, marzo de 2018, Tomo I, pág. 1107.

⁴² Al respecto, la tesis aislada 1a. XIX/2018 (10a.), citada por la responsable, de rubro DIFERENCIAS ENTRE LAS LAGUNAS NORMATIVAS Y LAS OMISIONES LEGISLATIVAS, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 52, marzo de 2018, Tomo I, pág. 1095.

Respecto de la omisión legislativa, la Primera Sala refirió la forma en que el Pleno de la Suprema Corte ha entendido dicho precepto, con base en lo resuelto en la controversia constitucional 14/2005:⁴³

- a) Las **omisiones legislativas son absolutas** cuando el órgano legislativo no ha ejercido su competencia de crear leyes, en ningún sentido, ni ha externado, normativamente, ninguna voluntad para hacerlo;
- b) Las **omisiones legislativas son relativas** cuando el órgano legislativo ha ejercido su competencia en forma parcial, incompleta o no integral, impidiendo con ello el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes;
- c) Se distingue entre las **omisiones legislativas de ejercicio potestativo** cuando se trata de una facultad discrecional del órgano legislativo, y las **omisiones legislativas de ejercicio obligatorio** cuando dicho órgano tiene la obligación de actuar;
- d) Las clasificaciones anteriores permiten, a su vez, distinguir cuatro tipos de omisiones legislativas:
 - i) **Absolutas** en competencias de ejercicio obligatorio,
 - ii) **Relativas** en competencias de ejercicio obligatorio,

⁴³ De dicha ejecutoria derivaron, en lo que interesa, las jurisprudencias constitucionales P./J.9/2006, P./J.10/2006 y P./J.11/2006, de rubros PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES. SUS CARACTERÍSTICAS; ÓRGANOS LEGISLATIVOS. TIPOS DE FACULTADES O COMPETENCIAS DERIVADAS DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES, y OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS, publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, págs.1533, 1528 y 1527, respectivamente.

- iii) **Absolutas** en competencias de ejercicio potestativo, y
- iv) **Relativas** en competencias de ejercicio potestativo.

La Primera Sala de la Corte también precisó que las omisiones legislativas, generalmente, son atribuidas al poder legislativo, pero que **otras autoridades también podrían incurrir en dicho supuesto al estar, constitucionalmente, obligadas a emitir normas generales, abstractas e impersonales.**

II. Las lagunas normativas.

En la sentencia del amparo en mención, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación indicó que **existe una laguna normativa cuando el legislador no regula un supuesto de hecho específico, de tal forma que, un caso concreto, comprendido en ese supuesto, no puede ser resuelto con base en una norma preexistente del sistema jurídico.**⁴⁴

III. La actuación judicial ante la distinción entre la omisión legislativa y la laguna normativa.

Derivado de lo anterior, la Primera Sala señaló que, en primer término, **los jueces deben cerciorarse de que existe una omisión legislativa, propiamente dicha**, es decir, que el legislador dejó de emitir una normativa sobre una determinada cuestión, pese a existir una norma constitucional que, de

⁴⁴ Véase, de nuevo, la tesis aislada 1a. XIX/2018 (10a.) intitulada DIFERENCIAS ENTRE LAS LAGUNAS NORMATIVAS Y LAS OMISIONES LEGISLATIVAS.

manera clara y precisa, establezca la obligación de hacerlo (considerando sexto de la sentencia del amparo en revisión 1359/2015).

Aunado a lo anterior, la actuación de los jueces se debe de ajustar a los parámetros de actuación siguientes:⁴⁵

a) La omisión legislativa. No puede ser reparada, unilateralmente, por el juzgador, en tanto éste no tiene competencia para emitir las leyes ordenadas por la Constitución. Debe ser el órgano legislativo quien cumpla con su deber de legislar.

b) La laguna normativa. Debe ser colmada por el juez mediante la creación de una norma que sea aplicable al caso o evitar la laguna a través de la interpretación de la normativa existente, de tal forma que quede comprendido el supuesto planteado.

C. El ejercicio de la facultad normativa del ayuntamiento.

I. La facultad de los órganos del Estado, distintos al poder legislativo, para emitir normativa jurídica de carácter general.

El principio de división de poderes se desarrolla, constitucionalmente, mediante la atribución de competencias expresas conferidas a los órganos superiores del Estado, lo que limita la actuación de las autoridades e implica que todo

⁴⁵ *Ibidem.*

aquello para lo que no están, expresamente, facultadas se encuentra prohibido, por lo que sólo pueden realizar los actos que el ordenamiento jurídico prevé de conformidad con las bases establecidas en la Constitución.

Al respecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁴⁶ ha considerado, desde una perspectiva funcional, que dicho sistema competencial puede ser de diferentes formas, puesto que existen prohibiciones expresas que funcionan como excepciones o modalidades de ejercicio de otras competencias concedidas; competencias o facultades de ejercicio potestativo, en donde el órgano del Estado puede decidir si ejerce o no la atribución conferida; y, **competencias o facultades de ejercicio obligatorio, en las que el órgano del Estado al que le fueron constitucionalmente conferidas está obligado a ejercerlas.**

Conforme al principio de división de poderes **se dispone una distribución de competencias para la producción normativa entre el órgano legislativo y el ejecutivo.**

Al órgano legislativo le corresponden las decisiones de política pública, porque el proceso democrático deliberativo es el foro apropiado y apto para resolver sobre la suerte del núcleo esencial de la Constitución, sus principios y sus valores, así como de la ley.

⁴⁶ En la jurisprudencia P./J. 9/2006 de rubro PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES. SUS CARACTERÍSTICAS, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1533.

El órgano ejecutivo cuenta con la facultad -discrecional, pero no arbitraria- **de ejecución y desarrollo de la ley**, pero no de configuración o innovación normativa, ya que existe un vínculo indisociable entre la ley y el reglamento, en donde la existencia de este último depende de la primera.

La observancia del **principio de seguridad jurídica**⁴⁷ en el ejercicio de las facultades para emitir normativa le impone a los entes públicos facultados el deber de incluir los elementos mínimos para que los gobernados puedan hacer valer sus derechos humanos reconocidos en el bloque de constitucionalidad, esto es, permitir la previsibilidad de las consecuencias de los actos propios y, por tanto, la planeación de la vida cotidiana, así como para evitar que la autoridad incurra en arbitrariedades al respecto.

Por otro parte, en atención al **principio de legalidad** se impone la garantía formal para que las autoridades y la ciudadanía actúen en estricto apego a las disposiciones legales, de tal manera que no se emitan ni desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen de la normativa aplicable.

En ese contexto, la facultad otorgada a determinados órganos del Estado, distintos de los órganos legislativos, federal y locales, para emitir normativa jurídica abstracta, impersonal y obligatoria, se caracteriza por el hecho de que **el valor de las reglas producidas en ejercicio de dicha potestad debe**

⁴⁷ En tal sentido, véase el criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación contenido en la tesis 2ª./J. 144/2006 de rubro GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, octubre de 2006, pág. 351.

encontrarse subordinado a parámetros de regularidad constitucional, así como legal.

El ejercicio de la facultad normativa en mención, ordinariamente, se ve reflejada con la emisión de reglamentos; sin embargo, la potestad para emitir reglas también puede concretarse, por ejemplo, mediante la generación de convocatorias, circulares y disposiciones administrativas de diversa índole que resulten ser de observancia general, **que tengan como propósito dar contenido a una determinada ley o preceptos legales, así como garantizar el ejercicio de los derechos humanos reconocidos**, en principio, en el bloque de constitucionalidad.

En tal sentido, se precisa que para efectos del análisis que se realiza, al hacerse referencia a la competencia y facultad de determinados entes u órganos estatales -entre los que se encuentra el ayuntamiento- para emitir normativa jurídica, distinta de la ley, éstas deben entenderse en un sentido amplio, esto es, no circunscribirse, solamente, al ejercicio de la facultad reglamentaria mediante la emisión de reglamentos, si bien ésta resulta la forma más destacada de ejercer dicha facultad.

Debe entenderse que la naturaleza y limitantes del ejercicio de la facultad reglamentaria, en general, resultan aplicables a cualquier otra forma de disposición jurídica de índole general y secundaria diferente a la ley (convocatorias, circulares, entre otras), entendida ésta última en sentido formal y material.

II. La facultad reglamentaria.

Tanto el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,⁴⁸ así como la Sala Superior de este Tribunal⁴⁹ han precisado que el ejercicio de la facultad reglamentaria debe realizarse, única y exclusivamente, dentro de la esfera de atribuciones propias del órgano facultado, pues la norma reglamentaria se emite por facultades, explícitas o implícitas, previstas en la Constitución o en la ley.⁵⁰

Aunado a lo anterior, dichas tribunales constitucionales han precisado que, concretamente, la facultad reglamentaria se encuentra subordinada a **los principios de reserva de ley, así como de subordinación jerárquica.**⁵¹

a) Principio de reserva de ley.

Presupone que una disposición constitucional reserve, expresamente, a la ley, la regulación de una determinada materia, excluyendo, **en principio**, la posibilidad de que **los aspectos de esa reserva** sean normados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley.

⁴⁸ Al respecto, la jurisprudencia P./J.3º/2007 de rubro FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1515.

⁴⁹ Por ejemplo, en las sentencias de los expedientes SUP-RAP-89/2017 y acumulados, así como SUP-RAP-232/2017 y acumulados.

⁵⁰ En este sentido, por ejemplo, el criterio contenido en la jurisprudencia 1/2000 de rubro FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACUERDOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, QUE SE EMITEN EN EJERCICIO DE LA FUNCIÓN REGLAMENTARIA, consultable en *Justicia Electoral*. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 16 y 17.

⁵¹ Al respecto, la jurisprudencia P./J. 79/2009 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, agosto de 2009, página 1067.

Esto es, el legislador ordinario es quien tiene la competencia y el deber de realizar la regulación de la materia de que se trate, sin que ello se pueda realizar por otros entes mediante la emisión de otras normas secundarias, entre las que se encuentra el reglamento, so pena de incurrir en una posible invasión de competencias que, en algunos casos, pueden resultar de competencia exclusiva del poder legislativo, federal o local.

La facultad reglamentaria se ejerce dentro de la esfera de competencia y atribuciones del órgano facultado, conforme a las bases legales, a efecto de proveer la exacta observancia de la ley, por lo que las reglas producidas en ese contexto se encuentran justificadas en tanto no excedan la reserva de ley que se encuentre prevista, expresamente, en la Constitución o bien **se circunscriban a los aspectos que no estén incluidos en la reserva de ley prevista constitucionalmente.**⁵²

A su vez, el legislador puede articular en la ley las **remisiones normativas, también llamadas habilitaciones**, las cuales descansan sobre **la premisa de la colaboración reglamentaria**, esto es, el principio de reserva legal no excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, siempre que éstas se encuentren condicionadas al cumplimiento de la regulación legal y resulten

⁵² A manera de criterio orientador, véase el contenido de la jurisprudencia P./J.29/2007 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro CONSEJO ESTATAL ELECTORAL DE DURANGO. SU FACULTAD REGLAMENTARIA, AL NO EXCEDER LA RESERVA DE LEY PREVISTA POR EL ARTÍCULO 25 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA ENTIDAD, NO TRASGREDE EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, pág. 973.

indispensables por motivos técnicos o **para garantizar u optimizar el ejercicio de los derechos humanos, así como de las finalidades dispuestas en la Constitución o en la propia ley.**⁵³

Inclusive, pese a que las atribuciones del órgano legislativo para la producción normativa son indelegables, es posible que **en la propia normativa constitucional se pueda permitir que otras fuentes diversas a la ley regulen parte de la disciplina normativa en determinada materia**, pero condicionadas a que la propia ley determine, expresa y limitativamente, las directrices correspondientes.⁵⁴

Lo posibilidad anterior deriva de la circunstancia de que la Constitución, por sí misma, en tanto norma jurídica, otorga facultades e impone obligaciones a los distintos órganos del Estado, en este caso, relativas a la producción normativa, las cuales deben de ser atendidas por éstos, **sin que, en modo alguno, les implique una oportunidad para que vulneren la normativa constitucional o se insubordinen a la ley en ejercicio de la facultad reglamentaria.**

La circunstancia apuntada atiende a que el Estado ha experimentado y experimenta, actualmente, un gran desarrollo en sus actividades administrativas, lo que ha derivado en las consecuentes transformaciones estructurales, así como funcionales, lo que ha dado pie a la justificación para dotar a entes, órganos e, inclusive, funcionarios -ajenos al poder

⁵³ Sobre el particular, véase: Nieto, Alejandro, *Derecho Administrativo Sancionador*, 4ª. Ed., Tecnos, Madrid, 2005, págs. 268-269.

⁵⁴ En tal sentido, véase la sentencia del expediente SUP-RAP-232/2017 y acumulados, considerando sexto, numeral 5.

legislativo- de atribuciones de producción normativa **(clausulas habilitantes)** para hacer frente a situaciones dinámicas y especializadas, así como para garantizar el **ejercicio de los derechos humanos en relación con éstas**, las cuales deben de ser ejercidas de conformidad con las bases y parámetros generales establecidos para ello en la Constitución y en la propia ley.⁵⁵

En tal sentido, el desarrollo específico de una materia reservada a la ley puede llevarse a cabo por una fuente secundaria (reglamento u otra disposición general) siempre que se autorice en la normativa constitucional o, en su caso, por la propia ley y, a su vez, en esta última se establezcan los principios, criterios, fines y objetivos (directrices) a los que la normativa reglamentaria se encuentre subordinada y que debe perseguir, para **evitar la deslegalización de la materia reservada, así como la degradación de la reserva establecida en la Constitución.**

b) Principio de subordinación jerárquica.

Dicho principio obedece a la propia naturaleza de los reglamentos, en cuanto disposiciones sometidas al ordenamiento que desarrollan, por lo que, en tal sentido, el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, puesto que el límite natural de

⁵⁵ Al respecto, véase el criterio de las tesis P. XXI/2003 de rubro CLÁUSULAS HABILITANTES. CONSTITUYEN ACTOS FORMALMENTE LEGISLATIVOS, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, diciembre de 2003, pág. 9, así como I.1o.A.E.110 A (10a.) intitulada CLÁUSULAS HABILITANTES. SU NATURALEZA Y FINALIDAD, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 26, enero de 2016, Tomo IV, pág. 3167.

los reglamentos lo establecen los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan.

Por tanto, los reglamentos solamente pueden, en principio, detallar las hipótesis y los supuestos normativos legales para su aplicación, si contener mayores supuestos, ni crear nuevas limitantes a las previstas en la ley.

Esto es, **mediante la emisión de la ley se tiene como objeto la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta.** En cambio, **con el reglamento, consecuentemente, se busca la ejecución, el cómo, de los supuestos legales, es decir, su desarrollo.**

En otras palabras, con la emisión de un reglamento y, desde luego, de cualquier otra disposición normativa secundaria de carácter general (que no sea una ley, ni un reglamento) **se busca desarrollar la obligatoriedad de un principio ya definido -expresa o implícitamente- en la Constitución o en la ley,** lo que restringe el resultado de la actividad normativa de referencia **a efecto de que se concreten los medios para su cumplimiento** y no implique la contradicción de los supuestos constitucionales o legales con los que se vincula, ni la generación de otros distintos.

Cuando se respetan las directrices apuntadas, resulta válido el desarrollo de los derechos, restricciones u obligaciones que los órganos o entes estatales facultados realicen en ejercicio de su

facultad normativa, puesto que tendrían **sustento en la premisa de la colaboración reglamentaria, así como en el propio sistema normativo**, esto es, en los principios, los valores y las disposiciones reconocidos a nivel convencional y constitucional, así como regulados a nivel legal.

De ahí que no deba considerarse cancelada de antemano la posibilidad de la colaboración normativa en el cumplimiento de las bases constitucionales y legales, mediante la emisión de reglas generales distintas a la ley, puesto que, en todo caso, los órganos jurisdiccionales competentes puedan revisar el contenido del reglamento, de la convocatoria, de la circular o de la determinación de índole general de que se trate, a efecto de verificar que no se contravengan los principios a los que debe ajustarse el ejercicio de la facultad reglamentaria, esto es, garantizar que se persiga una finalidad imperiosa o legítima y se cumplan, en su caso, con los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad estricta.

Consecuentemente, **no existe razón para sostener que, ante la ausencia de una ley, no sea dable que el órgano del Estado del que se trate emita regulación autónoma -que no independiente de la ley- de carácter general**, siempre y cuando sea, exclusivamente, para cumplir los fines a que se contrae el ámbito de su competencia, acotado a que exista autorización del poder constituyente o reformador de la Constitución o del legislador ordinario y su actuación se oriente

a ejercer su capacidad de vigilancia,⁵⁶ así como a garantizar los derechos humanos implicados.⁵⁷

III. La facultad constitucional y legal del ayuntamiento para emitir normativa jurídica.

a) Base constitucional.

De conformidad con la normativa constitucional, los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, el cual será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente o presidenta municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad. En tal sentido, la competencia que la Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado (artículos 1º, párrafos primero a tercero; 115, base I, primer párrafo, de la Constitución federal, así como 4º, párrafos primero a tercero; 117; 122; 124 y 127 de la Constitución local).

⁵⁶ En tal sentido, véase el considerando sexto, numeral 8, de la sentencia dictada por la Sala Superior en el expediente SUP-RAP-232/2017 y acumulados.

⁵⁷ *...hay que tener presente, en todo caso, que las reservas de ley en materia de derechos fundamentales impiden que el reglamento pueda incidir primariamente sobre ellos; pero no excluyen necesariamente la posibilidad de reglamentos ejecutivos o de desarrollo de la ley...* Díez-Picazo Giménez, Luis María, *Sistema de Derechos Fundamentales*, 4ª ed., Civitas, Pamplona, 2013, página 100.

Por tanto, los municipios están investidos de personalidad jurídica y deben manejar su patrimonio conforme a la ley, para lo cual, **los ayuntamientos tienen facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, la normativa siguiente** (artículos 115, base II, de la Constitución federal, así como 141, fracción II, de la Constitución local):

- Los bandos de policía y gobierno;
- Los reglamentos;
- Las circulares, y
- Las disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

La facultad dispuesta en la normativa constitucional en favor del ayuntamiento se encuentra supeditada a que su ejercicio busque, **dentro de un marco de respeto a los derechos humanos, la consecución de las finalidades** que a continuación se apuntan:

- La organización de la administración pública municipal;
- La regulación de las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, y
- **El aseguramiento de la participación ciudadana y vecinal.**

En ese contexto, se precisa que **con las leyes en materia municipal que el órgano legislativo local tiene la**

obligación de expedir se debe buscar establecer (reserva legal), en lo que interesa, lo siguiente:

- **Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad, y**
- **Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.**

Respecto del **objetivo y los alcances de las bases generales de la administración pública municipal** el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁵⁸ ha considerado que con éstas se busca delimitar el objeto de las leyes estatales en materia municipal, a fin de **potenciar la capacidad reglamentaria de los ayuntamientos.**

Para el Alto Tribunal, **la facultad legislativa del Estado para regular la materia municipal no le otorga competencia para intervenir en las cuestiones específicas de cada municipio, toda vez que ello le está, constitucionalmente, reservado a este último por conducto del ayuntamiento.**

En consecuencia, para la Corte, **las bases legales generales de la administración pública municipal, sustancialmente,**

⁵⁸ En la tesis P./J. 129/2005 de rubro LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. OBJETIVO Y ALCANCES DE LAS BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, octubre de 2005, pág. 2067.

comprenden, entre otros aspectos, la normativa que regula lo siguiente:

- Las funciones esenciales de los órganos municipales previstos en la Constitución, como las que corresponden al ayuntamiento, al presidente municipal, a las regidurías y a las sindicaturas, en la medida en que no interfieran con las cuestiones específicas de cada municipio;
- **Las funciones indispensables para la labor regular del municipio, del ayuntamiento como su órgano de gobierno y de su administración pública;**
- **El procedimiento administrativo, incluida la regulación de la entidad, la pertenencia, los derechos y las obligaciones básicas de la población de los municipios;**
- **Las formas de creación de los reglamentos, bandos y demás disposiciones generales de orden municipal y su publicidad;**
- **Los principios generales en cuanto a la participación ciudadana y vecinal, y**
- El periodo de duración del gobierno y su fecha y formalidades de instalación, entrega y recepción.

Los municipios, a través del ayuntamiento, tiene el deber de respetar el contenido de esas bases generales al hacer uso de su facultad normativa (subordinación jerárquica a la ley), pues lo establecido en ellas les resulta, plenamente, obligatorio por prever un marco que da uniformidad a los municipios de un Estado en aspectos fundamentales, el cual

debe entenderse como el caudal normativo indispensable que busca asegurar el funcionamiento del municipio.

b) Bases legales.

En lo que atañe al caso concreto, las leyes emitidas por el Congreso local en materia municipal son la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo, emitida mediante Decreto 402, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo el nueve de agosto de dos mil diez, así como la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo, creada por Decreto 486, publicado en el Periódico Oficial de referencia el treinta y uno de diciembre de dos mil diez, cuyas últimas reformas fueron publicadas, en ambos casos, el veinticuatro de junio de dos mil diecinueve.

En dichas leyes, el órgano legislativo local desarrolló la reserva legal establecida en la normativa constitucional (artículos 115, base II, de la Constitución federal, así como 141, fracción II, de la Constitución local), a la cual se encuentra sujeta el ejercicio de la competencia del ayuntamiento para emitir normativa jurídica, como se evidencia enseguida.

i) Ley Orgánica Municipal.

- **Bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo.**

En dicho cuerpo normativo se precisa que su objeto es el establecimiento de **las bases generales de la administración**

pública, el funcionamiento de los ayuntamientos del Estado de Hidalgo, **el fortalecimiento de la autonomía reglamentaria del municipio, de conformidad con la Constitución** (artículos 1° y 4° en relación con los artículos 115, base II, de la Constitución federal y 115 al 148 de la Constitución local).

En tal sentido, de entrada, se hace una **remisión normativa o habilitación a la facultad normativa del ayuntamiento**, pues se dispone que **la organización y funcionamiento de los municipios** del Estado **se regirá, además** de lo dispuesto en la Constitución, federal y local, así como lo establecido en dicha ley, **con base en el contenido de los bandos y reglamentos que cada municipio expida de acuerdo con sus condiciones territoriales, socioeconómicas y su capacidad administrativa y financiera** (artículo 3°).

Esto es, en la propia ley se autoriza al ayuntamiento para reglamentar a una porción de la reserva legal establecida en la normativa constitucional, en el caso, lo relativo a **la organización y el funcionamiento de los órganos municipales, por cuanto hace a las cuestiones específicas del municipio**, ya que esto último le corresponde, exclusivamente, al gobierno municipal, lo que, a su vez, constituye una condicionante de la colaboración reglamentaria apuntada, que garantiza el cumplimiento de la base legal general autorizante, en pro de optimizar y garantizar el ejercicio de los derechos humanos de la población del municipio, cuando las características de ésta demanda un funcionamiento específico de la autoridad municipal que

resulte acorde a la realidad territorial, social, cultural y económica concreta.

De manera concreta, en la ley en cita, se establecen como bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo municipal, en lo que al presente asunto concierne, las siguientes:

- El ayuntamiento es el órgano de gobierno municipal a través del cual, el pueblo, en ejercicio de su voluntad política, realiza la autogestión de los intereses de la comunidad (artículo 6°, fracción I);
- La normatividad municipal se constituye por los bandos, reglamentos, circulares y otras disposiciones legales emitidas por el propio ayuntamiento, de aplicación general y obligatoria en la circunscripción territorial que lo emite, y debe ser publicada en el Periódico Oficial del Estado (artículo 6°, fracción VIII);
- **Los ayuntamientos tienen facultad para aprobar y emitir su Bando de Policía y Gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de su jurisdicción, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y promuevan la participación de la sociedad** (artículo 7°);
- En los municipios en que se carezca de la normativa municipal apuntada, **los ayuntamientos podrán aplicar las disposiciones supletorias previstas por la propia ley orgánica municipal, a fin de que puedan cumplir**

sus fines y ejercer todas las atribuciones establecidas en el artículo 115 de la Constitución federal y el Título IX de la Constitución local (artículos 5° y 8°);

- Tulancingo de Bravo es uno de los ochenta y cuatro municipios que integra el territorio del Estado de Hidalgo (artículo 10, párrafo primero, numeral 76);
- En el Estado de Hidalgo no habrá autoridad intermedia entre los ayuntamientos y los poderes del Estado (artículo 11);
- **La aplicación de la ley orgánica municipal corresponde a las autoridades municipales; los habitantes de los municipios del Estado y aquéllos que se encuentren temporal o transitoriamente dentro de su territorio** (artículo 16);
- Son habitantes del municipio aquéllos que temporal o definitivamente tengan su domicilio en el mismo, así como los que tengan intereses económicos en éste (artículo 17);
- **Los habitantes del municipio tienen derecho a gozar de las garantías y protección que les otorguen las leyes, acudir a las autoridades competentes cuando el caso lo requiera; proponer a las autoridades municipales del lugar en que residan, las iniciativas, proyectos y acciones que consideren de utilidad pública, así como a los demás derechos que les concedan las leyes, sus reglamentos y demás disposiciones aplicables** (artículo 18, fracciones I, IV y VI);

- Obtienen la vecindad del municipio las personas que tengan, por lo menos un año de residencia en el mismo, la cual pierden por dejar de residir dentro del territorio municipal por el término de dos años, excepto por ausencia justificada, esto es, por desempeñar algún cargo de elección popular; cumplir algún servicio en las fuerzas armadas nacionales; desempeñar algún cargo de la nación en el extranjero; motivo de estudios científicos o artísticos; desempeñar alguna comisión del gobierno federal, estatal o municipal, así como por desempeñar actividades laborales en el extranjero (artículo 20);
- **Los vecinos del municipio tienen la obligación de desempeñar los cargos de elección popular, así como las demás que señalen las leyes y reglamentos** (artículo 21, fracciones I y IV);
- Los vecinos tienen los mismos derechos que los habitantes (artículo 22);
- Las poblaciones municipales del Estado se clasificarán, de acuerdo con su situación demográfica, como pueblos, los que tengan más de 10,000 habitantes, y comunidades, las que tengan 500 habitantes o más (artículo 24, fracciones II y I);
- **Los ayuntamientos promoverán la participación ciudadana en las políticas públicas municipales** (artículo 27);
- Los ayuntamientos deberán sesionar en pleno para conocer del ejercicio de las facultades de cada uno de sus integrantes, pero no podrán oponerse al desempeño de éstas, sin causa justificada. Cuando se refieran a

normas de carácter general que sean de observancia municipal o reglamentos, se harán constar íntegramente en el libro de actas, las que deberán ser firmadas, en ambos casos, por los miembros del ayuntamiento (artículo 52, párrafos primero y último);

- **El ayuntamiento deberá normar su actuar con base en su reglamento interior y a las demás leyes de la materia** (artículo 53);
- **Los ayuntamientos, además de las establecidas en otros ordenamientos jurídicos, tendrán la obligación de ejercer sus facultades para proveer, en la esfera administrativa, conforme a sus capacidades y recursos, lo necesario para el mejor desempeño de las funciones que le señale la ley orgánica municipal u otras leyes, así como sus bandos y reglamentos; ser asistidos, junto con sus comisiones, por los órganos administrativos municipales, a fin de cumplir con sus atribuciones; elaborar y aprobar, de acuerdo con la ley orgánica municipal y las demás que en materia municipal expida la legislatura del Estado, el bando de gobierno y policía, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen el funcionamiento del ayuntamiento y de la administración pública municipal, y regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación de la sociedad,** así como para contemplar en sus reglamentos el establecimiento de unidades de apoyo técnico en cada una de sus

- principales dependencias, según sus necesidades y recursos con que cuenten, con base en lo dispuesto en la ley orgánica municipal [artículo 56, párrafo primero, fracción I, incisos a), b), primer párrafo, y c), primer párrafo];
- El presidente municipal ajustará su actuación a lo dispuesto en la Constitución federal, la Constitución local, la ley orgánica municipal, el reglamento interno municipal y el bando de policía y gobierno (artículo 59, párrafo primero);
 - **Los presidentes municipales se encuentran obligados a** ejercer sus facultades para promulgar y ejecutar los bandos, reglamentos, acuerdos y demás normatividad municipal, aprobados por el ayuntamiento; cumplir y hacer cumplir las disposiciones contenidas en las leyes y reglamentos federales, estatales y municipales, así como los acuerdos del ayuntamiento, y **promover la armonización normativa en materia de derechos humanos** [artículos 60, párrafo primero, fracción I, incisos a), c) y ii), y 61];
 - **Las facultades y obligaciones de las personas titulares de las regidurías** se contemplarán en el reglamento interior que expida el ayuntamiento, las cuales podrán ser, entre otras, las de vigilar y atender el ramo de la administración municipal que conforme a sus disposiciones reglamentarias, les sea encomendado por el ayuntamiento; **vigilar que los actos de la administración municipal, se desarrollen en apego a lo dispuesto en las leyes y normas de observancia municipal;** recibir y analizar los asuntos que les sean

- sometidos y emitir su voto, particularmente, **en materia de proyectos de acuerdo para la aprobación de los bandos, reglamentos, decretos y circulares de observancia general en el municipio, que les sean presentados por el presidente municipal, los síndicos o los vecinos del municipio, cuidando que las disposiciones no invadan las competencias reservadas para el Estado o la Federación;** vigilar que las peticiones realizadas a la administración pública municipal, se resuelvan, oportunamente; realizar sesiones de audiencia pública, para recibir peticiones y propuestas de la comunidad; **formular, con la participación de las instancias competentes del ayuntamiento y de los sectores social y privado, el conocimiento y estudio de los asuntos en materia de derechos humanos, para lo cual se deberán atender las necesidades y características particulares de su municipio; impulsar y fortalecer en todas las actividades que desarrolle el propio ayuntamiento la protección y promoción de los derechos humanos, así como las demás que les otorguen las leyes y reglamentos [artículo 69, párrafo primero, fracciones I, II, III, inciso a), V, X, XI, XIV, XV y XVI];**
- **Los ayuntamientos, con población indígena y de conformidad con su reglamento interior, contarán con una comisión permanente de atención a pueblos y comunidades indígenas, con el propósito de atender dicho ramo del gobierno y de la administración pública municipal [artículos 71, párrafo segundo, fracción I, inciso ñ), y 72];**

- **El Secretario General Municipal se encuentra obligado a ejercer sus facultades para conformar y mantener actualizada una colección de leyes, decretos, reglamentos, circulares, periódicos oficiales del Estado, y, en general, de todas las disposiciones legales de aplicación en el municipio y en el Estado;** cumplir y hacer cumplir, en la esfera de su competencia, los bandos de gobierno y policía, el reglamento interior de la administración y los reglamentos de seguridad pública y tránsito municipal, el de protección civil y todas las normas legales establecidas y los asuntos que le encomiende el presidente municipal, para la conservación del orden, la protección de la población y el pronto y eficaz despacho de los asuntos administrativos municipales (artículo 98, párrafo primero, fracciones VIII y XIV);
- **Las normas que contengan los bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, serán obligatorias en el ámbito municipal y su aplicación corresponde a las autoridades administrativas municipales. En tal sentido, cada municipio tiene la facultad, exclusiva, para regular los aspectos medulares de su propio desarrollo de acuerdo con su realidad, necesidades, proyectos y objetivos** (artículo 189);
- Los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y demás **disposiciones administrativas de observancia general, podrán modificarse cuando se cumplan los requisitos de su aprobación, expedición**

y promulgación y lo requieran las circunstancias y necesidades de seguridad, gobierno y administración municipal (artículo 190);

- Los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y **disposiciones administrativas de observancia general, deberán darse a la publicidad en el Periódico Oficial del Estado, en el mismo se establecerá la fecha en que se inicie su obligatoriedad** (artículo 191), y
- **El ayuntamiento contará con un enlace institucional con la Comisión de Derechos Humanos** (preferentemente, un regidor) que actuará como vínculo con facultades para fomentar e impulsar la cultura de este tipo de derechos y que **tendrá, entre otras, funciones, las de diseñar las políticas municipales para la defensa y promoción de los derechos humanos; orientar a la población hacia las vías que puede utilizar para la defensa de sus derechos humanos; impulsar todas las actividades que desarrolle el ayuntamiento en la elaboración de las disposiciones legales aplicables, la protección y promoción de los derechos humanos, principalmente, los de carácter cívico, político, económico, social, cultural y ambiental, según las circunstancias del municipio;** impulsar los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación de los planes de desarrollo y programas operativos; organizar actividades con los sectores social y privado, en las que se promueva entre la población el fortalecimiento de la cultura de los derechos humanos,

así como asesorar a personas en condiciones de vulnerabilidad que hubiesen sido detenidos o arrestados por autoridades municipales, por la comisión de faltas administrativas, a fin de que le sean respetados sus derechos (artículo 194, párrafo primero, fracciones I, II, IV, VI, y IX).

En lo concerniente, específicamente, a **la población indígena del municipio**, en la ley orgánica municipal se disponen como **bases generales**, a las que debe atenderse el funcionamiento de la administración pública municipal, así como el procedimiento administrativo a cargo del **ayuntamiento**, particularmente, **en el ejercicio de su facultad normativa**, las que a continuación se precisan:

- **Los municipios reconocerán a las comunidades indígenas que estén consideradas dentro del Catálogo de Pueblos y Comunidades indígenas para el Estado de Hidalgo**, entendidas éstas como un conjunto de personas que son parte integrante de un grupo indígena o de unidades socioeconómicas, culturales e históricas, cuyas raíces se entrelazan con aquéllas que constituyeron la civilización mesoamericana; hablan una lengua propia; ocupan sus territorios en forma continua y permanente; ostentan culturas específicas que los identifique internamente y los diferencie del resto de la población del Estado tienen un origen previo a la conformación del Estado de Hidalgo, por haber sido parte integrante de su estructura política y territorial antes de la colonización, y tienen

- autoridades tradicionales, conservan sus sistemas normativos, cultura e instituciones sociales, políticas y económicas o parte de ellas (artículo 25, párrafo primero);
- En las comunidades indígenas, plenamente, reconocidas los ayuntamientos promoverán el desarrollo, preservación y conservación de sus lenguas, cultura, usos, costumbres y formas específicas de organización social (artículo 25, párrafo segundo);
 - **Los ayuntamientos podrán contar con una Secretaría de Desarrollo de Pueblos y Comunidades Indígenas, la que estará en directa y constante comunicación con los representantes de las comunidades indígenas, y podrá brindar gestión y orientación en las acciones de dichos representantes, con el propósito de preservar los usos y costumbres de sus comunidades** (artículo 25, párrafo tercero);
 - **Los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Hidalgo tienen el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias**, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional, ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos (artículo 25, párrafo cuarto);
 - **Los ayuntamientos asegurarán que las comunidades y pueblos indígenas gocen de los programas de desarrollo e infraestructura comunitaria**, para lo que podrán coordinarse con la Federación o el Estado para ejecutar programas de ambos órdenes de gobierno (artículo 25, párrafo quinto);

- **Los ayuntamientos, en ejercicio de su facultad reglamentaria y para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas, y eliminando cualquier práctica discriminatoria; establecerán las instituciones que determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de sus derechos, así como el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos** (artículo 25, párrafo sexto);
- **Las autoridades municipales, en el ejercicio de sus atribuciones,** así como los particulares, **respetarán** íntegramente la dignidad y derechos individuales de los indígenas, tratándolos con el respeto que deriva de su calidad como personas. La misma obligación tendrá con relación a **los derechos sociales de los pueblos y comunidades indígenas** (artículo 25, párrafo séptimo);
- Las autoridades municipales promoverán el desarrollo social, proyectos productivos, formas específicas de organización social y programas de apoyo a **las comunidades de familias de migrantes** que se encuentren en abandono, temporal o definitivo, como consecuencia de la migración, para evitar la desintegración familiar (artículo 25, último párrafo);
- Los municipios tienen facultades concurrentes con el Estado, en las materias relativas al **desarrollo rural y atención a pueblos y comunidades indígenas**, lo cual comprende **la elaboración, ejecución y operación de programas, obras, servicios y acciones**, de acuerdo con sus capacidades técnicas, administrativas y

financieras, conforme a los convenios de coordinación que, para tal efecto, se celebren y en los términos que disponga la legislación correspondiente (artículo 57, párrafos primero, fracción XXVII, y último);

- **Las facultades y obligaciones de las personas titulares de las regidurías** podrán ser, entre otras, las de **asegurar que las comunidades y pueblos indígenas** vecindadas en su territorio, gocen de los **programas de desarrollo e infraestructura comunitaria y de asistencia social, estableciendo presupuestos específicos destinados a ellos, de conformidad con la normatividad aplicable**, así como **participar en la creación, en coordinación con los delegados municipales, las instancias competentes, y los sectores social y privado, los reglamentos internos propios de cada localidad**, a fin de que coadyuven al mejoramiento, establecimiento, limitación y regulación de los usos y costumbres **con la participación de la comunidad** (artículo 69, párrafo primero, fracciones XIV y XV);
- **El ayuntamiento reconocerá la existencia de las autoridades y los sistemas normativos internos de las comunidades y pueblos indígenas**, así como, el derecho de éstos a resolver las controversias y conflictos de entre sus miembros, mediante la aplicación que, de tales sistemas, hagan **sus autoridades reconocidas**, dentro del ámbito de la autonomía interior que les otorga la legislación, siempre que éstas no contravengan los derechos fundamentales, consagrados en las Constituciones, federal y local, así como en la legislación

secundaria. Para ello, se entiende y reconoce como sistema normativo indígena aquél que comprende reglas generales de comportamiento, mediante las cuales la autoridad indígena regula la convivencia, la prevención y solución de conflictos internos, la definición de derechos y obligaciones, el uso y aprovechamiento de espacios comunes y la aplicación de sanciones, las que podrán ser plasmadas, de ser el caso, en el reglamento interno respectivo de cada comunidad, con pleno respeto al marco constitucional federal y estatal, así como a los derechos humanos (artículo 160 párrafos quinto y último), y

- **El enlace institucional del ayuntamiento con la Comisión de Derechos Humanos** asesorará a las personas indígenas detenidas o arrestadas por autoridades municipales, por la comisión de faltas administrativas, a fin de que le sean respetados sus derechos (artículo 194, párrafo primero, fracción IX).

- **Disposiciones aplicables cuando el municipio carezca de la reglamentación correspondiente.**

Respecto a este tema, en la ley en materia municipal que se analiza, se determinan las **disposiciones supletorias aplicables** en los casos de aquellos municipios que carezcan de reglamentos (artículos 5º) sobre determinadas materias de índole municipal.

Esto es, ante la omisión de un determinado ayuntamiento de ejercer su facultad normativa, en las temáticas que se precisan

a continuación, entre otras, los ayuntamientos se estarán a lo siguiente:

- **Expedirán las normas reglamentarias que establezcan las formas y procedimientos que garanticen mayor participación a los ciudadanos en el quehacer municipal y puedan expresar su aprobación o rechazo a los actos del ayuntamiento, respecto de los bandos, reglamentos, circulares, o disposiciones administrativas de observancia general (artículo 28);**
- **En el caso de municipios con población indígena reconocida, podrán elaborar los reglamentos internos propios de cada localidad, a fin de que coadyuven al mejoramiento, establecimiento, limitación y regulación de los usos y costumbres **con la participación de la comunidad** [artículo 56, párrafo primero, fracción II, inciso r)];**
- **Garantizar la preservación de la cultura, los derechos lingüísticos y las tradiciones de los pueblos y comunidades indígenas** [artículo 56, párrafo primero, fracción II, inciso s);
- **Proteger, legalmente, a los pueblos y comunidades indígenas** [artículo 56, párrafo primero, fracción II, inciso s)];
- **Tomar en cuenta la opinión de los pueblos y comunidades indígenas para la formulación de los planes municipales de desarrollo, así como en los asuntos y acuerdos municipales que les afecten** [artículo 56, párrafo primero, fracción II, inciso s), y

- **En los municipios que cuenten con población indígena, podrán contar con una Secretaría de Desarrollo para Pueblos y Comunidades Indígenas** para atender o canalizar las demandas y propuestas de las personas y comunidades indígenas de su circunscripción y que correspondan a su competencia, con respeto a su cultura, usos, costumbres, tradiciones y formas de organización comunitaria. La secretaría estará a cargo de una persona que hable y escriba, suficientemente, la lengua o lenguas indígenas de la región de que se trate, aprobado por el cabildo, a propuesta del presidente municipal, quien, preferentemente, consultará a las autoridades tradicionales de las principales comunidades para presentar la misma. El titular de la secretaría realizará las funciones y ejercerá las atribuciones que señale el Reglamento Interior del municipio correspondiente. Se procurará que el personal de la secretaría sea, preferentemente, indígena (artículos 145 bis y 145 ter).

En lo concerniente a la elaboración de los reglamentos internos propios de cada localidad, se precisa que el ejercicio de la obligación del ayuntamiento de ejercer su facultad normativa sobre dicho aspecto puede entenderse como condicionada al ejercicio del derecho del pueblo o comunidad indígena de que se trate a la libre determinación y autonomía, la cual se encuentra reconocida y garantizada constitucionalmente, por lo que debe, en todo momento, ser respetada por el gobierno municipal, de lo que se desprende que la generación de dichos cuerpos reglamentarios resultaría

viable, solamente, en el caso de que la población indígena así lo consintiera.

Respecto a la Secretaría de Desarrollo para Pueblos y Comunidades Indígenas, si bien su establecimiento atiende a la necesidad del gobierno municipal de contar con una dependencia que coadyuve al cumplimiento de las obligaciones que el municipio tiene con la población indígena, esto es, con su creación se busca optimizar la labor gubernamental, empero, desde la perspectiva de un pueblo o comunidad indígena el establecimiento de dicha dependencia no podría ser considerado como el resultado, propiamente, del ejercicio del derecho de la población indígena a elegir a sus autoridades, así como a sus representantes ante el órgano de gobierno.

De ahí que la existencia de dicha dependencia no sustituye, en modo alguno, el derecho del pueblo, la comunidad o el grupo indígena de que se trate, a contar con representación ante el ayuntamiento, por lo que el aseguramiento del ejercicio de los derechos humanos reconocidos en su favor, en materia de participación ciudadana, solamente, será efectivo cuando se concreten los procesos electivos internos que correspondan para la elección de sus representantes y su consecuente reconocimiento por la autoridad municipal.

ii) Ley de Derechos y Cultura Indígena.

En la ley en materia apuntada, también se concretan diversas bases generales que, específicamente, en materia indígena

municipal, rigen en el desarrollo de las funciones de los órganos municipales, en el regular desarrollo de la administración pública, en el procedimiento administrativo, en las formas para el ejercicio de la facultad normativa del ayuntamiento sobre dicha materia, así como en la participación ciudadana y vecinal indígena.

Esto es así, puesto que en la ley de referencia se establece que **su finalidad es reglamentar el artículo 5°⁵⁹ de la Constitución local, por lo que sus disposiciones rigen en las comunidades y pueblos indígenas asentados en el territorio del Estado de Hidalgo, y su observancia es de orden público e interés social**, conforme con los principios dispuestos en la Constitución federal y en los tratados internacionales (artículo 1°, primer párrafo).

De ahí que, para cumplir con dicha finalidad, en dicha ley se precisa que su objeto es (artículo 2°):

- **Fomentar las relaciones armoniosas y de cooperación entre el Estado y los pueblos indígenas**, basadas en los principios de la justicia, la democracia, la tolerancia, **el respeto de los derechos humanos**, la no discriminación y la buena fe;
- Garantizar el derecho de las personas y comunidades indígenas a transmitir y enriquecer sus costumbres, lengua, conocimiento, e instituciones propias que constituyan su cultura e identidad siempre que estas no

⁵⁹ Reformado por decreto 204 publicado en el *Periódico Oficial* del Estado de Hidalgo de 19 de septiembre de 2019, alcance uno.

sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional, ni con los derechos humanos reconocidos internacionalmente;

- Garantizar a las personas que se reconocen como integrantes de los pueblos y comunidades indígenas, su identidad étnica, valores culturales tradiciones y costumbres como pueblos distintos;
- Garantizar a los pueblos y comunidades indígenas la conservación íntegra de su cultura y forma de vida;
- **Garantizar que los pueblos y comunidades indígenas en el Estado gocen de los programas de desarrollo e infraestructura comunitaria y de asistencia social, y**
- **Garantizar que los pueblos y comunidades indígenas sean consultados en las medidas legislativas o administrativas que sean susceptibles de afectarles, directa o indirectamente, sus derechos individuales o colectivos,** con la finalidad de lograr su consentimiento libre, previo e informado, de acuerdo con la medida propuesta, respetando el pacto federal.

En tal sentido, las bases generales que se desprenden de las disposiciones de la ley en cita, en lo que interesa al presente asunto, son las que, esencialmente, se precisan a continuación:

- **El Catálogo de Pueblos y Comunidades Indígenas tiene por objeto reconocer,** mediante la investigación o autoadscripción, **a los pueblos y comunidades indígenas que habitan en el Estado,** con la finalidad de hacer más eficiente la atención mediante la

identificación, **garantizando el acceso y el reconocimiento de sus derechos.** En tal sentido, el congreso local será el encargado de modificar el catálogo, el cual será revisado a propuesta del Gobierno del Estado, los municipios, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y las autoridades auxiliares, debiendo considerar un periodo de cuatro años, preferentemente, así como noventa días hábiles posteriores a la toma de protesta a los ayuntamientos (artículos 8° y 9°);

- **Se reconoce la existencia de las comunidades indígenas Ampliación Laguna del Cerrito, Colonia Guadalupe de la Cabecera Municipal de Tulancingo, Huitititla, Laguna del Cerrito, Ojo de Agua, San Nicolás Cebolletas, San Rafael El Jagüey, San Rafael Loma Bonita, San Vidal, Santa Ana Hueytlalpan, Sta. María Asunción, y Tepaltzingo, pertenecientes al municipio de Tulancingo de Bravo, Hidalgo** (artículo 4°, párrafo segundo, fracción XXVIII);
- **Toda autoridad deberá respetar la autoadscripción que cualquier individuo haga respecto a su pertenencia u origen de un pueblo o comunidad indígena y deberá atender, en todos los casos, al reconocimiento que dicha comunidad realice al respecto** (artículo 11);
- **El Estado reconoce la existencia y jerarquía de las autoridades y los sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas, así como ser los interlocutores legítimos para el Desarrollo de su función gubernamental, dentro del ámbito de la**

autonomía interior que les otorga la legislación, siempre que éstas no contravengan los derechos fundamentales, consagrados en la Constitución (artículo 22);

- **Las modalidades concretas de las autoridades indígenas deberán ser definidas por los propios pueblos o comunidades, tomando en consideración la vigencia de sus sistemas normativos internos y **sus instituciones comunitarias; los grados de relación intercomunitaria, intermunicipal** y estatal; la presencia y relación entre indígenas y no indígenas; el padrón de asentamiento poblacional y la situación geográfica, **los grados de participación en las instancias de representación política y órdenes de Gobierno** (artículo 23);**
- **Se reconoce a la asamblea general como la máxima autoridad de las comunidades indígenas, a través de la cual elegirán, de acuerdo con sus normas y procedimientos, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno,**⁶⁰ regular y solucionar sus problemas y conflictos y decidir sobre faenas y el servicio público, es decir, las actividades de beneficio común (artículo 21);
- **Se reconocen y garantizan los derechos de las mujeres indígenas, en condiciones de igualdad, para garantizar su participación activa y directa en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria,**

⁶⁰ Dicha base general, inclusive, es acorde con la jurisprudencia de este órgano jurisdiccional, como se desprende de la tesis XIII/2016 de rubro ASAMBLEA GENERAL COMUNITARIA. LA DECISIÓN QUE ADOPTE RESPECTO DE LA RATIFICACIÓN DE CONCEJALES PROPIETARIOS O LA TOMA DE PROTESTA DE SUS SUPLENTEs, SE DEBE PRIVILEGIAR, CUANDO SEA PRODUCTO DEL CONSENSO LEGÍTIMO DE SUS INTEGRANTES, publicada en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 57 y 58.

el bienestar, el desarrollo, la seguridad y la protección e igual dignidad de las mujeres, de los pueblos y las comunidades, y fomentar el respeto mutuo y el diálogo intracultural, intercultural y plurilingüe (artículo 51, párrafo primero);

- Se reconoce la capacidad y fortaleza de **las mujeres indígenas** como eje de la familia y de la sociedad, como principal transmisora de las costumbres, tradiciones, cultura y forma de vida de los pueblos y comunidades indígenas y, por ende, **se considera con pleno uso de sus derechos y obligaciones para elegir o ser elegida autoridad o representante, para el ejercicio de sus propias formas de gobierno** (artículo 51, párrafo segundo);
- **La mujer indígena deberá contar con las mismas oportunidades que el varón para el desempeño de las funciones de representación comunitaria.** El Estado y los municipios, en sus respectivos ámbitos de competencia, y a través de las dependencias que correspondan, establecerán programas de capacitación para las mujeres indígenas a fin de que estén en condiciones de ejercer ese derecho (artículo 51, párrafo tercero);
- **El Estado promoverá**, en el marco de las prácticas tradicionales de las comunidades y pueblos indígenas, **la participación plena de las mujeres en tareas y actividades de los pueblos y comunidades indígenas, en igualdad de circunstancias** y condiciones con los varones, de tal forma que contribuyan a lograr su

realización y superación, así como el reconocimiento y el respeto a su dignidad (artículo 51, último párrafo);

- **Las autoridades indígenas en las comunidades deberán proponer al municipio y al Estado los planes de desarrollo rural comunitario**, mismo que deberá contener los planes, programas, acciones y estrategias con una proyección de veinte a treinta años (artículo 14, párrafo tercero);
- **Las instancias competentes que destinen recursos financieros para la población indígena** podrán atender a los pueblos y comunidades contenidos en el Catálogo de Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Hidalgo, **facilitando las reglas de operación de los programas sociales** (artículo 10);
- **Los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Hidalgo serán sujetos a consulta**, sin distinción alguna. Serán objeto de consulta, en materia municipal, las medidas administrativas relativas al plan municipal de desarrollo; los planes y programas de desarrollo municipal relacionados a pueblos y comunidades indígenas, y las propuestas de reformas institucionales de los organismos públicos especializados en la atención de asuntos indígenas (artículo 14, párrafo primero, fracción II);
- **Quedan exceptuadas de consulta, la creación o reforma al marco jurídico que deriven de los mandatos de la Constitución federal y local** (artículo 14, último párrafo);
- **Los municipios crearán la instancia para la atención y el Desarrollo Integral de los Pueblos y**

Comunidades indígenas que será el vínculo para la gestión y seguimiento de los programas gubernamentales (artículo 24);

- La instancia anterior tendrá la obligación de ejercer sus facultades para garantizar, entre otras cuestiones, la protección de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas; **realizar el registro correspondiente de las autoridades indígenas, con las que habrán de vincularse los objetivos y acciones de los tres órdenes de Gobierno basados en el Catálogo de Pueblos y Comunidades indígenas del Estado; realizar el registro de los reglamentos internos de los propios pueblos y comunidades indígenas, previa autorización en asamblea general y garantizando que no contravengan el marco jurídico vigente, ni atente contra los derechos humanos, a fin de que coadyuven al mejoramiento, establecimiento, limitación y regulación de los usos y costumbres con la participación del municipio; asegurar que los pueblos y comunidades indígenas puedan entender y hacerse entender en las actuaciones políticas, jurídicas y administrativas, proporcionando, para ello, cuando sea necesario, servicios de interpretación u otros medios adecuados; asegurar que en las instancias de gobierno, se brinde un trato digno y humano, con estricto respeto a su indumentaria, lengua, costumbres y tradiciones, así como garantizar la protección de sus derechos y garantías individuales sobre cualquier tipo de uso o costumbre que atente contra la dignidad e integridad humana; garantizar el acceso de los pueblos y**

comunidades indígenas al ejercicio del derecho de petición, esto es, toda promoción que se presente ante las autoridades estatales o municipales, por cualquier indígena en particular o por la autoridad tradicional de un pueblo o comunidad indígena podrá ser redactada en su propia lengua o en español, así como garantizar que las oficinas públicas cuenten con personal capacitado en lenguas indígenas, particularmente en las zonas del Estado con presencia indígena (artículo 24).

c) La facultad normativa del ayuntamiento.

Lo referido evidencia que, en el caso del ayuntamiento, existe una base constitucional, así como bases legales generales, relativas, esencialmente, a la administración municipal y al procedimiento administrativo, que le otorgan competencia y lo facultan para que, en el ámbito de su autonomía, establezca la normativa que le permita atender las cuestiones operativas que contribuyan a la consecución de sus fines (en lo que interesa, la organización de la administración pública municipal y el aseguramiento de la participación ciudadana y vecinal, especialmente, en materia indígena), en concordancia con el reconocimiento de los derechos humanos que se hace a nivel constitucional, así como con su regulación, previa y general, a nivel legal (artículos 1º, párrafos primero a tercero, y 115, párrafo primero, base II, párrafo segundo, de la Constitución federal).

Como resultado de un entendimiento sistemático y funcional de las disposiciones legales anteriores, en concordancia con lo

dispuesto en la base constitucional referida, previamente, se advierte que **es obligatorio para el ayuntamiento el ejercicio de su facultad normativa a efecto de:**

- i) Garantizar la existencia de las reglas que normen las formas y procedimientos que instrumenten la participación ciudadana en la actividad gubernamental del municipio, con perspectiva de género, concretamente, a efecto de que ésta pueda expresar, su aprobación o desaprobación, por cuanto hace a la emisión de la normativa reglamentaria y los actos administrativos de índole general relativos a la administración pública municipal;
- ii) Garantizar la preservación de la cultura, la lengua y las tradiciones de la población indígena;
- iii) Garantizar la protección de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas, y
- iv) Garantizar la participación institucionalizada de los pueblos y comunidades indígenas en la elaboración de los planes municipales de desarrollo, así como en los asuntos y actos del gobierno municipal que les atañan.

En atención a la importante competencia y función que tiene el ayuntamiento en el sistema político y de gobierno, en el contexto de su autonomía constitucional y de las particularidades del municipio que gobierna, éste puede ejercer su facultad de producción normativa con un determinado **margen de apreciación de las disposiciones legales** y, desde luego, de los parámetros constitucionales, que sustentan la reglamentación de que se trate, en busca de

concretar el deber que le imponen los tres primeros párrafos tanto del artículo 1° la Constitución federal, como del artículo 4° de la Constitución local, sin que ello implique que pueda desapegarse de los principios, parámetros y limitantes que, como se ha explicado, deben de observarse en el ejercicio de dicha facultad.

Ello es así, pues se trata de que dicho órgano de gobierno realice de manera eficiente sus funciones en pro de garantizar la fuerza normativa de la Constitución y de la ley en su ámbito de competencia, en concordancia con las especificidades de la población del municipio, por lo que, en tal sentido, debe existir, preliminarmente, una **perspectiva de deferencia hacia el resultado del ejercicio de la facultad normativa del ayuntamiento**, cuyo exceso, en todo caso, puede ser controlado jurisdiccionalmente.

En tal sentido, cuando, como en el caso, la normativa constitucional o legal le impone una competencia de índole obligatoria, **el ayuntamiento tiene el deber y, por tanto, la obligación de regular el supuesto específico de que se trate ya sea a través de un reglamento o de un acto, propiamente, administrativo de carácter general (convocatoria, circular, entre otros), sin que ello implique, en sí mismo, la invasión de competencia del órgano legislativo**, como resultado de la creación de una nueva modalidad o elemento jurídico sustantivo, ya que la actuación del ayuntamiento se encontrará justificada siempre que cuente con una base jurídica dada por la propia normativa aplicable,

en la que se establezcan las condicionantes del ejercicio de su facultad normativa.

Máxime cuando se trata de situaciones extraordinarias, de emergencia o excepcionales que configuren un contexto normativo que justifique, inclusive, la emisión de **reglamentos de necesidad**⁶¹ con los que se busque intervenir en un **estado inconstitucional de cosas**⁶² que se encuentre privando a la población o a un sector de ésta del reconocimiento y ejercicio de derechos humanos concretos, lo cual puede derivar de circunstancias fácticas y jurídicas específicas que propicien la vulneración de tales derechos y que requieran de la indispensable actuación, en este caso, del ayuntamiento, para cumplir con su obligación constitucional de promover, respetar, proteger y garantizar los mencionados derechos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, así como de prevenir, investigar, sancionar y reparar sus violaciones, **en los términos que establezca la ley.**

D. Normativa aplicable a la elección de representantes indígenas ante los ayuntamientos.

Una vez precisadas las bases constitucionales y legales de la facultad normativa del ayuntamiento, así como las facultades y los parámetros y condicionantes para su ejercicio, corresponde realizar un análisis del estado de cosas que resulta de la

⁶¹ García de Enterría, Eduardo y Tomás-Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, Palestra/Temis, Lima-Bogotá, 2006, pág. 231.

⁶² Se alude a la categoría referida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el considerando sexto, último párrafo, de la sentencia del amparo en revisión 1359/2015.

propia normativa constitucional, federal y local, así como de leyes en materia municipal apuntadas, respecto del derecho de la población indígena municipal a elegir representantes ante el ayuntamiento, el cual se hará a partir de las premisas siguientes.

Tesis.

En el sistema jurídico mexicano se prevén, al menos, dos modelos de gobierno y participación política de la población indígena a nivel municipal, que derivan, principalmente, de lo dispuesto en el artículo 2º, apartado A, bases I, III y VII, de la Constitución federal, y que atienden al reconocimiento de su derecho a la libre determinación, así como autonomía. Dichos modelos pueden identificarse como:

- El modelo autóctono u originario, en el que se respeta y protege el derecho de los pueblos y comunidades indígenas para autodeterminarse, plenamente, mediante el reconocimiento de autoridades propias, de acuerdo con su sistema normativo (procedimientos y prácticas tradicionales, autoridades comunitarias y facultades). Esto es, en dicho modelo es la propia población indígena la que determina el modelo de organización, los procedimientos, los tiempos, así como la estructura orgánica de su gobierno, esto es, los cargos a elegir y sus parámetros de funcionamiento. Algunos lugares en los que se encuentra implementado y se ha concretado dicho modelo son algunos municipios de Oaxaca; así

como los municipios de Cherán, en Michoacán, y Ayutla de Los Libres, en Guerrero.

- El modelo integracionista (no forzado) o de acciones afirmativas, por medio del cual se establecen instrumentos que promueven y garantizan la participación de la población indígena en la dirección de los asuntos públicos; el derecho de votar o de ser votado, o bien, el acceso a las funciones públicas, tal y como se establece en el sistema jurídico codificado o legislado. En dicho modelo es posible la implementación de cuotas, al tiempo que busca garantizar la representatividad indígena dentro de un esquema o estructura de gobierno determinada en la legislación formal, ya sea mediante la figura de las regidurías indígenas o, en su caso, a través de la representación indígena ante el ayuntamiento que deriva del reconocimiento hecho en el artículo 2º, apartado A, base VII, de la Constitución federal. Ejemplos de este modelo son algunos municipios de Sonora, en los que se prevé la regiduría indígena o el Estado de México, mediante la elección de representantes indígenas ante los ayuntamientos.

El sistema normativo electoral hidalguense, actualmente, prevé la coexistencia de ambos modelos, tanto el originario o autóctono, como el integracionista o de acciones afirmativas, en cuanto hace al ámbito municipal, puesto que, recientemente, ha sido publicada la reforma al código electoral local en el *Periódico Oficial del Estado de Hidalgo* de nueve de

septiembre de dos mil diecinueve,⁶³ tomo CLII, ordinario, número treinta y seis, la cual entró en vigor el diez de septiembre siguiente, de conformidad con su artículo primero transitorio, en la que se contemplaron cuestiones relativas a los derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas, tales como:

- La participación de los hombres y mujeres indígenas en los cargos públicos, así como el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a designar la forma de elección de sus autoridades que implican, esencialmente, la posibilidad de que los pueblos y comunidades indígenas soliciten el cambio de modelo de elección de sus autoridades municipales por sistemas normativos internos y el procedimiento de consulta respectivo (artículos 295 a - 295 ñ del Código Electoral del Estado de Hidalgo);
- La representatividad indígena municipal en la elección de ayuntamientos por sistema de partidos, que impone a los institutos políticos el deber de postular candidaturas indígenas en proporción a la población indígena acreditada en la demarcación electoral de que se trate (artículo 295 o del Código Electoral del Estado de Hidalgo);
- La auto adscripción indígena calificada, la paridad de género, la utilización de intérpretes y traducción a la lengua indígena, entre otros, en las elecciones por sistemas normativos internos y por sistema de partidos

⁶³ Consultado en su versión electrónica en el sitio de internet http://periodico.hidalgo.gob.mx/?tribe_events=periodico-oficial-ordinario-0-del-09-de-septiembre-de-2019

(artículos 295 p a 295 u del Código Electoral del Estado de Hidalgo), y

- La representatividad indígena en los poderes legislativo y ejecutivo por cuanto hace a la obligación de los partidos políticos de postular candidaturas indígenas en los distritos electorales calificados como indígenas, así como la posibilidad de que los pueblos y comunidades indígenas del Estado puedan solicitar el registro de la candidatura a gobernador (artículos 295 v a 295 z del Código Electoral del Estado de Hidalgo).

En tal sentido, se considera que, sin perjuicio de la participación mediante el sistema de partidos, así como por la vía de las candidaturas independientes, el derecho de la población indígena de un municipio a elegir con base en cuál de los dos modelos pretende organizar su vida política constituye un derecho de base constitucional y de configuración legal, pero, en ambos casos, la determinación al interior del pueblo, comunidad o grupo indígena debe hacerse con base a su propio sistema normativo interno, en concordancia con los parámetros de regularidad constitucional en materia de respeto a los derechos humanos de las personas que los integran.

No obstante, cabe precisar que en la reforma apuntada no se consideró alguna cuestión relativa al derecho de los pueblos, comunidades y grupos indígenas a elegir representantes ante los ayuntamientos, que complementara las bases generales que se desprenden de la Ley Orgánica Municipal, así como de la Ley de Derechos y Cultura Indígena, ambas del Estado de

Hidalgo, por lo que, como se explicará más adelante, si bien se considera que el mencionado derecho se enmarca dentro del modelo integracionista o de acciones afirmativas, la obligación del actual ayuntamiento a garantizarlo subsiste en tanto los efectos de la nueva normativa electoral se concreten.

I. Bloque de constitucionalidad (disposiciones convencionales y constitucionales) y normativa legal general.

Como se precisó por este Tribunal en las sentencias dictadas en los juicios ciudadanos SUP-JDC-109/2017, SUP-JDC-114/2017, ST-JDC-2/2017, ST-JDC-23/2017 y ST-JDC-79/2019, **el reconocimiento, a nivel convencional, constitucional y legal general, de la composición pluricultural y pluriétnica de la nación,** sustentada, originalmente, en sus pueblos indígenas, y sus comunidades, cuya conciencia de identidad constituye un criterio fundamental, **tiene como efecto garantizarles a dichos pueblos y comunidades (incluidos grupos indígenas) su derecho a la libre determinación y autonomía,**⁶⁴ sin perjuicio de la unidad nacional, atendiendo a criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico, así como de paridad de género.

En tal sentido, implica **la obligación de todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar, en el ámbito de sus competencias, los derechos humanos de dichos**

⁶⁴ Por ejemplo, el supuesto contenido en la tesis XLII/2011, de rubro USOS Y COSTUMBRES. A LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL CORRESPONDE CONSULTAR A LA COMUNIDAD, SI OPTA POR CELEBRAR ELECCIONES BAJO ESE RÉGIMEN Y SOMETER EL RESULTADO AL CONGRESO DEL ESTADO, consultable en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 72 y 73.

pueblos y comunidades indígenas, así como comunidades equiparables a éstos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad (artículo 1º, párrafos primero a tercero, así como 2º de la Constitución federal).

En tal sentido, uno de los aspectos que deriva del reconocimiento constitucional de la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas es su **derecho a elegir a sus representantes para que éstos participen en la toma de decisiones, públicas o privadas**,⁶⁵ que afecten su esfera jurídica, a efecto de que en la deliberación correspondiente se tome en cuenta su sistema normativo,⁶⁶ sus procedimientos y tradiciones.⁶⁷

Consecuentemente, **el Estado debe promover y garantizar la democracia participativa indígena**,⁶⁸ 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

⁶⁵ 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), localizable en *Justicia Electoral*. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 212 y 213.

⁶⁶ Véase la jurisprudencia 20/2014 de título COMUNIDADES INDÍGENAS. NORMAS QUE INTEGRAN SU SISTEMA JURÍDICO, publicada en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, páginas 28 y 29.

⁶⁷ En ese tenor, las razones contenidas en la tesis LII/2016 de rubro SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SE INTEGRA POR EL DERECHO INDÍGENA Y EL DERECHO FORMALMENTE LEGISLADO, consultable en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 134 y 135.

⁶⁸ En atención a la tesis XLI/2015 de rubro DEMOCRACIA PARTICIPATIVA INDÍGENA. ES OBLIGACIÓN DEL ESTADO Y DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS PROMOVERLA, publicada en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 77 y 78.

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 [artículos 1º, 2º, 4º, 17, 35, fracción II, 41, 99 y 133, de la Constitución federal; 1º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 2º, 5º y 8º del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; 1º, 3º, 4º, 5º, 33 y 34 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas; 1º, 2º y 3º de la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas; 2º; 3º; 4º, fracciones III, IV, V, inciso b), VI a VIII, XI, XIII, XIV, XVIII, XXI a XXIV, XXX, XXXI, XXXVII y XL; 5º; 9º; 11, párrafos primero, fracción III, y último; 15, fracción IV; 18, párrafos primero, fracciones I y III, y segundo; 19; 21 y 27 de la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, así como 5º; 7º, 13; párrafo primero; 14, incisos a), i) a k); 22 y 24 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas].

Ello, puesto que dichas decisiones pueden implicar, entre otras, cuestiones relacionadas con su desarrollo político, económico, social y cultural; acceso a servicios públicos; paz; seguridad; salud; tenencia y uso de la tierra; conservación y protección del medio ambiente; políticas de apoyo a grupos desfavorecidos; acceso equitativo a la jurisdicción,⁶⁹ así como

⁶⁹ En el mismo tenor, las jurisprudencias 4/2012, intitulada COMUNIDADES INDÍGENAS. LA CONCIENCIA DE IDENTIDAD ES SUFICIENTE PARA LEGITIMAR LA PROCEDENCIA DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO, visible en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 10, 2012, páginas 18 y 19, así como 7/2013, de rubro PUEBLOS INDÍGENAS. SE DEBE GARANTIZAR A LOS CIUDADANOS QUE LOS CONFORMAN UN EFECTIVO ACCESO A LA JURISDICCIÓN ELECTORAL,

el reconocimiento de su identidad y trato libre de discriminación.

Por tanto, **los derechos instituidos, tanto a nivel convencional, constitucional y legal, representan reglas mínimas para garantizar a la población indígena la supervivencia, la dignidad y el bienestar de sus pueblos y comunidades, así como de los grupos equiparables a éstos, los cuales deben interpretarse siempre con arreglo a los principios de justicia, democracia, respeto de los derechos humanos, igualdad, no discriminación, buena gobernanza, así como buena fe.**⁷⁰

De ahí que **el Estado, en sus niveles federal, estatal y municipal, tenga el deber de reconocer y garantizar el ejercicio del derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para, entre otras cosas, elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos que administren, gestionen y den seguimiento a las acciones públicas que incidan en la realidad de una población indígena, en concordancia con sus derechos y cosmovisión**⁷¹ [artículos 1°; 3°; 4°; 5°; 8°; 9°; 18; 19; 20,

publicada en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 12, 2013, páginas 19, 20 y 21.

⁷⁰ En tal sentido, véase el contenido de la tesis LXV/2016 intitulada PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EL DERECHO AL AUTOGOBIERNO INCLUYE LA TRANSFERENCIA DE RESPONSABILIDADES RELACIONADAS CON EL EJERCICIO DE SUS DERECHOS A LA AUTODETERMINACIÓN, AUTONOMÍA Y AUTOGOBIERNO, VINCULADO CON SU DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA EFECTIVA Y LA ADMINISTRACIÓN DIRECTA DE LOS RECURSOS QUE LES CORRESPONDEN, consultable *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 119, 120 y 121.

⁷¹ También véase la tesis CLII/2002 de rubro USOS Y COSTUMBRES. LAS ELECCIONES POR ESTE SISTEMA NO IMPLICAN POR SÍ MISMAS VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE IGUALDAD, publicada en *Justicia Electoral*. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 213 y 214.

párrafo 1; 21; 23 a 38, y 40 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; I; II; III; V; VI; VIII; IX; X; XII; XIII, párrafo 3; XIV, párrafos 2 y 4; XV, párrafos 2, 4, 5 y 6; XVI, párrafo 4; XVIII; XIX; XX, párrafo 4; XXI, párrafo 2; XXII; XXIII; XXIV; XXV; XIX; XXX; XXXI; XXXIII; XXXIV; XXXVI, párrafo segundo, y XLI de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; 1° a 8°, 12 a 15, 18, 24 a 31, y 33 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, así como 2°, apartado A, base VII, de la Constitución federal].

A partir de lo anterior, se puede concluir que los pueblos, comunidades y grupos indígenas tienen derecho, en lo que interesa, a:

- Determinar libremente su condición política;
- Perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural;
- La autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas;
- Conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales;
- Participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado;
- Participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos, de conformidad con

sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones, y

- Participar activamente en la elaboración y determinación de los programas de salud, vivienda y demás programas económicos y sociales que les conciernan y, en lo posible, a administrar esos programas mediante sus propias instituciones.⁷²

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, con **un representante indígena ante el ayuntamiento municipal**, toda vez que ello **implica el ejercicio de un derecho de primer orden** para dichos pueblos y comunidades.

Esto es así, ya que **el ayuntamiento constituye el primer contacto que los pueblos y las comunidades indígenas tienen con el Estado**, puesto que el municipio libre es la base de la división territorial de los Estados, el cual es gobernado por un ayuntamiento, electo de manera popular, así como 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 (artículos 2º, apartado A, fracción VII, y 115 de la Constitución federal).

⁷² Artículos 3º, 4º, 5º, 18 y 23 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

II. Normativa local (Constitución y legislación del Estado de Hidalgo).

a) Reconocimiento de derechos y categorías.

Particularmente, en el Estado de Hidalgo, tanto a nivel constitucional como legal, se establecen las bases y los principios de gobernabilidad institucional⁷³ en los que se reconocen los derechos y las categorías en materia indígena que se precisan enseguida (artículos 1°, 2°, 4° y 25 de la Constitución local):

- i) **La composición pluricultural y plurilingüe originaria** de dicha entidad federativa, sustentada en sus pueblos indígenas Nahuatl, Otomí, Tepehua, Tének y Pame; la presencia de **otros pueblos indígenas en su territorio (migrantes)**, así como de **comunidades equiparables a los indígenas**, a quienes se les reconocen los mismos derechos (artículo 5°, párrafos noveno y vigésimo, de la

⁷³ “...Por gobernabilidad puede entenderse la situación en la que concurren un conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno situadas en su entorno o que son intrínsecas a éste (Alcántara, 1994). Así, este concepto se enmarca en el ámbito de la “capacidad de gobierno” que se da siempre en un ámbito societal no aséptico donde se registran demandas ciudadanas que son, en mayor o menor medida, procesadas por el sistema político. Dichas demandas se articulan según el número e intensidad de los *cleavages* existentes, así como de acuerdo con las necesidades surgidas pendientes de atender y que son consideradas ineludibles por la propia ciudadanía. Paralelamente, la gobernabilidad viene condicionada por los mecanismos en que se produce la acción de gobierno. Se trata de los criterios de representación política, de los niveles de participación política, de los sistemas de partidos existentes y de los arreglos institucionales que regulan las relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo [...] Paralelamente, el concepto de gobernabilidad se relaciona con el de consolidación democrática, al referirse a una necesaria institucionalización de los mecanismos de gobierno, y con el de calidad de la democracia, en la medida en que conlleva un interés evidente por el rendimiento del sistema político...” Manuel Alcántara; *Gobernabilidad*; Diccionario Electoral, Tercera Edición; IIDH/CAPEL y TEPJF, Costa Rica/México, 2017; pp. 478-479.

Constitución local; 25, párrafo último, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo, así como 1°, párrafo segundo, de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo);

- ii) **La conciencia de identidad indígena como criterio fundamental** para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas (artículo 5°, párrafo décimo, de la Constitución local, así como 1°, párrafos tercero y último, y 11 de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo);
- iii) **La identificación y delimitación de las comunidades integrantes de los pueblos indígenas, con base en criterios** relativos a la identidad étnica, a los aspectos social, económico, cultural, territorial, de autodeterminación y autonomía o autogobierno, así como etnolingüístico (artículo 5°, párrafo décimo primero, de la Constitución local; 25, primer párrafo, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo, así como 2°, fracciones III, IV y VI; 3°; 4°; 8° y 9° de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo);
- iv) **La calidad de sujetos de derecho público de los pueblos y comunidades indígenas**, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con sujeción a lo prescrito en la Constitución, federal y local, así como la legislación en la materia (artículo 5°, párrafo décimo segundo, de la Constitución local; 25, primer párrafo, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo, así como 2°, fracciones III, IV y VI,

y 3° de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo), y

- v) **El derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación, la autonomía y el autogobierno**, en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos, de conformidad con la Constitución y las leyes, esto es, su organización social, económica, política y cultural; sus propios sistemas normativos; la elección de sus autoridades y representantes; la preservación de su cultura, su lengua y su identidad; la conservación, mejora y aprovechamientos de su territorio y recursos naturales; **la elección de sus representantes ante los ayuntamientos en los municipios con población indígena**; el acceso pleno a la jurisdicción estatal; la consulta libre, previa e informada, respecto de las medidas legislativas o administrativas que puedan afectarles, así como la igualdad de oportunidad [artículo 5°, párrafos décimo tercero, décimo cuarto a décimo sexto, de la Constitución local; artículos 25, párrafos segundo a penúltimo; 55, último párrafo; 60, fracción II, inciso d); 145 quater, fracción V; 146 quinquies, y 160, párrafos quinto y último, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo, así como 3°; 5° a 7°; 12 a 23; 25 a 31; 38, párrafos primero y último; 39, párrafo primero; 41, primera parte; 45, párrafo primero; 46, primera parte; 50; 51, párrafos primero y segundo; 53, párrafo primero; 54; 63 y 70, primera parte, de la Ley de

Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo].

b) Reconocimiento de sujetos jurídicos.

De una interpretación sistemática de la normativa convencional, constitucional y legal, hasta aquí precisada, se puede advertir que, **en relación con la materia de la representación indígena ante los ayuntamientos, en el Estado de Hidalgo, se reconocen los siguientes sujetos jurídicos:**

- i) **Sujetos activos (titulares del derecho).** Son las personas, los pueblos, las comunidades (incluidas las equiparables) y los grupos indígenas que se encuentren en un municipio del Estado de Hidalgo, **los cuales se conceptualizan de la siguiente forma** [artículos 2º, párrafos segundo y cuarto, y apartado C, de la Constitución federal; 1º, párrafo 1, inciso b), del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo; 5º, párrafos noveno, décimo primero, décimo segundo y vigésimo, de la Constitución local; 25, primer párrafo, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo, así como 1º, párrafos primero y segundo y 2º de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo]:

- **Indígena.** Es la persona que, con base en una conciencia de identidad, se identifica o adscribe

asimismo como indígena o miembro de un pueblo, comunidad o grupo indígena, esto es, entendida la identidad indígena como la aceptación, individual o colectiva, voluntaria y pacífica que realiza una persona al aceptar la comunidad o pueblo al cual pertenece, ya sea por haber nacido en ese territorio, por formar parte de una comunidad, o por sentir lazos de pertenencia con las costumbres y tradiciones de la misma, la cual, en casos específicos, deberá ser ratificada ante la autoridad indígena respectiva, quien a su vez lo hará del conocimiento de las autoridades municipales y estatales correspondientes (artículos 2º, párrafo tercero, de la Constitución federal; 1º, párrafo 2, del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo; 5º, párrafo décimo, de la Constitución local, así como 1º, párrafos tercero y último, y 11 de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo);

- **Pueblos indígenas.** Son los pueblos originarios Nahuatl, Otomí, Tepehua, Tének y Pame, así como aquéllos que se identifiquen en algún otro pueblo indígena de origen nacional, procedentes de otras entidades federativas, esto es, **migrantes**, establecidos en los municipios o localidades del territorio del Estado de Hidalgo que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la imposición del régimen colonial, mantienen identidades culturales, sociales, políticas y económicas propias, las cuales les dan el carácter

de pueblos y, como tales, se constituyen en sujetos de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio a la libre determinación de su condición política y del desarrollo económico, social y cultural que persiguen (artículos 2º, párrafos segundo y quinto, de la Constitución federal; 5º, párrafo noveno, de la Constitución local, así como 1º, párrafo segundo, y 3º, párrafo tercero, de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo);

- **Comunidades indígenas.** Son las integrantes de un pueblo indígena, las cuales forman una unidad social, económica y cultural, asentada en un territorio, integradas por una o más localidades interiores, conocidas como barrios, colonias, anexos y fracciones, las cuales reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres, su estructura interna de organización y sus sistemas normativos, cuyos mecanismos y criterios para su identificación y delimitación se encuentran establecidos legalmente. Las comunidades indígenas se entienden como un conjunto de personas que poseen las características de ser parte integrante de un grupo indígena o de unidades socioeconómicas, culturales e históricas, cuyas raíces se entrelazan con aquéllas que constituyeron la civilización mesoamericana; hablar una lengua propia; ocupar sus territorios en forma continua y permanente; ostentar culturas específicas que los identifique

internamente y los diferencie del resto de la población del Estado; tener un origen previo a la conformación del Estado de Hidalgo, por haber sido parte integrante de su estructura política y territorial antes de la colonización; tener autoridades tradicionales, así como conservar sus sistemas normativos, cultura e instituciones sociales, políticas y económicas o parte de ellas (artículos 2º, párrafo cuarto, de la Constitución federal; 5º, párrafo décimo primero, de la Constitución local; 25, párrafo primero, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo, así como 3º, párrafos primero y segundo, de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo);

- **Comunidades equiparables.** Se considera como comunidades equiparables a las indígenas a las poblaciones que habitan en el territorio actual del país, así como del Estado de Hidalgo y conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas (artículos 2º, apartado B, último párrafo, de la Constitución federal, así como 5º, párrafo vigésimo, de la Constitución local);
- **Pueblos y comunidades afromexicanas.** Cuyos integrantes, cualquiera que sea su denominación, forman parte de la composición pluricultural de la Nación (artículo 2º, apartado C, de la Constitución federal, así como 5º, párrafo vigésimo, de la Constitución local);

- **Grupos indígenas.** Se encuentran constituidos por integrantes de pueblos indígenas originarios de otras entidades federativas que han migrado a una entidad federativa diferente, en este caso, al Estado de Hidalgo, ya sea que se encuentren integrados por un solo pueblo originario o por integrantes de diversos pueblos, pero con conciencia de identidad y agrupados, en ejercicio de su libre determinación, en estructuras sociales reconocidas por el derecho -por ejemplo, asociaciones civiles, ejidales o gremiales-, dentro de las cuales se encuentran organizados y practican usos y costumbres comunes, con independencia de que no se encuentren asentados en un territorio determinado del municipio, sino dispersos en el mismo (artículos 2º, párrafos segundo y quinto, y apartado B, último párrafo de la Constitución federal; 5º, párrafos noveno y vigésimo, de la Constitución local, así como 1º, párrafo segundo; 3º, párrafos tercero y último, y 30 de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo), y
- ii) **Sujeto pasivo. El ayuntamiento** sobre quien recaen deberes de índole convencional, constitucional y legal, en favor de los sujetos activos, ya que es dicho ente público quien ejerce el gobierno municipal y ante quien la población indígena que habita en el municipio tiene derecho a contar con representantes (artículos 2º, apartado A, base VII, y 115 de la Constitución

federal; 5°, párrafo décimo sexto, base VII, de la Constitución local; 25, párrafo tercero; 60, fracción I, inciso g); 83, párrafo segundo; 142; 143, fracción IX, y 145 quater, fracción V, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo, así como 21, 23 y 51, párrafos segundo y tercero, de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo).

c) Deberes y obligaciones a cargo del ayuntamiento.

El reconocimiento -en la normativa convencional, constitucional y legal, aplicable al Estado de Hidalgo- de los derechos, categorías y sujetos antes precisados, respecto de la elección de representantes en aquellos municipios con población indígena, a cargo de los pueblos, comunidades y grupos respectivos, constituyen las **bases generales que imponen un mínimo de deberes y obligaciones jurídicas para la autoridad municipal**, los cuales se precisan a continuación:⁷⁴

⁷⁴ Artículos 1°, párrafos primero a tercero; 2°, apartado A, primer párrafo, base VII, y último párrafo, y 115, bases II, párrafos segundo y tercero, inciso a), y III, último párrafo, de la Constitución federal; 5°, párrafos décimo segundo; décimo tercero; décimo sexto, base VII, y décimo séptimo, y 115, párrafos primero; 116; 122; 123; 139, párrafo segundo; 141, fracciones I, II, XIII y XX; 142; 144, fracciones I, III y XIII, y 146, párrafo primero, fracciones II, III y IV, de la Constitución local; 1° a 5°; 6°, fracciones I y VIII; 7°; 8°; 10, párrafo primero, numeral 76; 11, primer párrafo; 16; 17; 18, fracciones I, IV y VI; 20; 21, fracciones I y IV; 22; 24, fracciones II y IV; 25; 27; 28; 45, párrafo primero; 47; 52, párrafos primero y último; 53; 56, párrafos primero, fracciones I, incisos a), b), primer párrafo, c), primer párrafo, II, incisos r) y s), y III, y último; 57, párrafos primero, fracción XXVII, y último; 59, párrafo primero; 60, párrafo primero, fracción I, incisos a), c), ii); 61; 69, párrafo primero, fracciones I, III, inciso a), V, X, XI, XIV, XV y XVI; 71, párrafo segundo, fracción I, inciso ñ); 72; 98, párrafo primero, fracciones VIII y XIV; 145 bis a 146 sextus; 160, párrafos quinto y último; 189 a 191; 194, párrafo primero, fracciones I, II, IV, VI, IX, de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Hidalgo, así como 1°; 2°; 4°, párrafo segundo, fracción XXVIII; 5° a 7° (disposiciones generales); 8° a 11 (catálogo de pueblos y comunidades indígenas); 12 a 20 (Consulta); 21 a 24 (autoridades y representación indígena); 27; 29 a 31 (justicia indígena); 32 a 37 (educación); 38 a 42 (cultura, lengua y patrimonio histórico); 43 a 50 (salud); 51 a 53 (igualdad de género); 54 a 57 (desarrollo sustentable); 58 (desarrollo humano y social); 59 a 62 (derechos laborales); 63 a 67 (recursos naturales y turismo sustentable), y 68 a 72 (asignaciones presupuestales) de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo.

i) **El ayuntamiento debe garantizar a los sujetos activos el ejercicio oportuno del derecho a elegir un representante** ante dicho ente público, esto es, a los pueblos, comunidades o grupos indígenas que formen parte de la población del municipio.

Lo anterior, debido a que es el órgano de gobierno municipal a través del cual, el pueblo, en ejercicio de su voluntad política, realiza la autogestión de los intereses de la comunidad, aunado a que cuenta con autonomía y facultades, constitucionales y legales, expresamente, dispuestas para organizar la administración pública municipal y promover y asegurar la participación ciudadana dentro de un marco de respeto a los derechos humanos, entre las que se encuentra **la facultad para aprobar y emitir la normativa municipal de aplicación general y obligatoria en la circunscripción territorial del municipio.**

El cumplimiento por parte de la autoridad municipal de su deber de garantizar los derechos humanos de las personas que habitan en su circunscripción territorial se logra, en principio, mediante:

- **El reconocimiento, el entendimiento, el respeto, la promoción, el impulso, el fomento, el asesoramiento, la atención, la consulta, la canalización, la coadyuvancia, la asistencia, la participación, la coordinación, la protección, la preservación y el**

aseguramiento de los derechos de la población municipal, y de las propuestas, peticiones y demandas que dicha población haga, en forma individual o colectiva, al ente de gobierno, con base en los mencionados derechos;

- La emisión de reglas, particularmente, de aquellas que contribuyan a la armonización normativa en materia de derechos humanos y a la resolución pacífica de conflictos;
- La actividad de vigilancia del cumplimiento de la normativa respectiva y, en su defecto,
- Las acciones que eviten la violación de derechos como resultado de conductas estatales o particulares de hacer o de omisión.⁷⁵

En tal sentido, a efecto de cumplir con los fines precisados, así como de ejercer las atribuciones dispuestas en la normativa para ello, **el ayuntamiento tiene el deber de garantizar la elección de un representante por cada uno de los pueblos, comunidades o grupos indígenas que habiten en el territorio municipal** que, en ejercicio de su derecho a la libre determinación y autonomía, evidencien su intención de estar representados ante el ayuntamiento, en tanto que cada uno de dichos conglomerados poblacionales conforma una unidad

⁷⁵ Al respecto, véase el criterio orientador contenido en la jurisprudencia XXVII.3o. J/24 (10a.), en materia constitucional, de rubro DERECHOS HUMANOS. OBLIGACIÓN DE GARANTIZARLOS EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 1o., PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, consultable en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 15, febrero de 2015, Tomo III, pág. 2254.

social, económica y cultural, con autoridades o jerarquías internas propias.

El cumplimiento de dicho deber por parte del ayuntamiento contribuye a **la atención de la obligación** convencional,⁷⁶ constitucional y legal **de desarrollar prácticas estatales conducentes a la observación efectiva de los derechos y libertades reconocidos**, en este caso, en favor de la población indígena.

La realización de dichas prácticas corresponde, entre otros, al ayuntamiento dentro del ámbito de su competencia, sus finalidades y sus funciones, en tanto el municipio libre se constituye como base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, esto es, **el primer nivel de gobierno con el que la población y, particularmente, la población indígena, sostiene una relación política y jurídica inmediata**, lo que evidencia la intensidad con la que dicho órgano debe atender a su realización, mediante la cercanía e inmediatez a las necesidades de su población indígena, siendo la representación ante el ayuntamiento la vía o enlace institucional idóneo y de primer orden (por establecerse desde el nivel constitucional) para la vinculación de la función gubernamental municipal con las autoridades indígenas;

ii) El ayuntamiento debe reconocer a la representación indígena electa que recaiga en la

⁷⁶ En tal sentido, véase lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Almonacid Arellano y otros vs. Chile* en 2006.

persona designada por el pueblo, comunidad o grupo indígena de que se trate, lo que obedece al deber constitucional y legal de respetar la autodeterminación y autonomía de los pueblos, comunidades y grupos indígenas, y

- iii) **El ayuntamiento tiene el deber de garantizar que los representantes indígenas realicen las funciones que le corresponden** ante el órgano de gobierno municipal, pues, de lo contrario, el reconocimiento que se hace en la normativa, respecto del derecho de representación carecería de eficacia en la práctica.

La atención que el ayuntamiento dé a estos dos últimos deberes (reconocimiento de la representación electa, así como garantía de su funcionalidad), en particular, representa una manifestación del propósito buscado con la normativa aplicable -constitucional y legal-, esto es, **la consolidación del poder público soberano**, entre otros, **en el ámbito indígena**, así como la formalización de su obligación de proteger y garantizar los derechos y libertades de la población indígena asentada en su territorio, en apego al bloque de constitucionalidad, mediante el desarrollo de **la función gubernamental en la que se reconozca la existencia y jerarquía de los interlocutores legítimos (representantes ante el ayuntamiento) que representen a los pueblos, comunidades y grupos indígenas, con independencia que sean electas en una asamblea general o equivalente.**

d) Parámetros de regularidad de los procesos electivos de representantes indígenas ante el ayuntamiento.

En relación con lo antepuesto, es conveniente precisar los parámetros mínimos que se desprenden de la normativa convencional, constitucional y legal hasta aquí analizada, mismos que deben de ser observados por el ayuntamiento a favor de los pueblos, comunidades o grupos indígenas, según corresponda, a efecto de garantizar la autenticidad de los procedimientos en los que se elijan a las representaciones indígenas ante dicho órgano de gobierno.

- i) Oportunidad.** Dentro del primer mes, contado a partir de que el ayuntamiento inicie su gestión, lo cual sucede, ordinariamente, el cinco de septiembre del año de la elección o, extraordinariamente, en la fecha que señale la autoridad electoral en la convocatoria respectiva, el ayuntamiento deberá convocar a los integrantes de los pueblos, comunidades o grupos indígenas que conformen la población indígena del municipio, a elegir a su representante ante el ayuntamiento, conforme a sus usos y costumbres. El procedimiento electivo deberá concluir, a más tardar, dentro del mes siguiente a la emisión de la convocatoria.

Dicha temporalidad equivaldría a un máximo de sesenta días posteriores a la toma de posesión del ayuntamiento y permitiría que los derechos reconocidos en la ley en favor de la población indígena en materia de democracia participativa fuesen

efectivos, al garantizar que los representantes se encuentren electos y reconocidos por el ayuntamiento de manera que puedan participar en la elaboración de los distintos actos de gobierno que les competen, como los planes y programas municipales de gobierno que les atañen (por ejemplo, el Plan Municipal de Desarrollo Urbano en el que se contengan los Planes de Desarrollo Rural para los Pueblos y Comunidades Indígenas, así como los programas municipales para la igualdad y no discriminación, así en materia de igualdad entre hombres y mujeres), los cuales, ordinariamente, deben de ser presentados, por el presidente municipal, a más tardar, noventa días después de la toma de posesión del cargo de los integrantes del ayuntamiento [artículos 36 y 60, fracción I, incisos h) y kk), de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo, así como 9° de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo];

- ii) **Autodeterminación y autonomía.** La elección de cada representante se lleva a cabo por el pueblo, la comunidad o el grupo indígena ya que son quienes tienen el derecho. Al ayuntamiento le corresponde, en ejercicio de su facultad normativa, únicamente, llevar a cabo la invitación o llamamiento (convocatoria), el seguimiento y llevar a cabo el reconocimiento, acciones que constituyen obligaciones a su cargo.⁷⁷

⁷⁷ En tal sentido, véase la razón esencial que informa el criterio contenido en la tesis XLIV/2016 de rubro COMUNIDADES INDÍGENAS. LA VALIDEZ DE SUS PROCESOS ELECTIVOS NO ESTÁ CONDICIONADA A LA CONVOCATORIA DEL CONGRESO LOCAL, publicada en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 69 y 70.

En tal sentido, en la emisión de dicha invitación o llamamiento, el cual, regularmente, se materializa por medio de una convocatoria, el órgano municipal de gobierno debe garantizar el respeto a los derechos humanos implicados, incluidos, los relativos a la paridad de género,⁷⁸ así como evitar imponer restricciones que incidan, desproporcionadamente, en el derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas y al desarrollo pleno de su cultura;⁷⁹

iii) Reconocimiento del ayuntamiento. El procedimiento ante el ayuntamiento es de trámite y verificación para que se reconozca la representación de acuerdo con los parámetros generales establecidos en ejercicio de su facultad normativa, puesto que la elección se lleva a cabo dentro de cada pueblo, comunidad o grupo indígena de acuerdo con su sistema de normas internas, procedimientos, tradiciones, usos y costumbres. Es decir, el reconocimiento por parte del ayuntamiento, del representante del pueblo, comunidad o grupo indígena, tiene un carácter declarativo o registral, pero no constitutivo;

iv) Seguimiento del ayuntamiento. Al ayuntamiento le corresponde revisar que se cumpla con la forma y

⁷⁸ Al respecto, se cita, a manera de ejemplo, el criterio que se desprende de la tesis XLI/2014 denominada SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. EN LAS CONVOCATORIAS A LAS ELECCIONES SE DEBE UTILIZAR LENGUAJE INCLUYENTE PARA PROPICIAR LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES, consultable en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, página 96.

⁷⁹ Sobre el particular, se atiende al criterio contenido en la tesis VIII/2015 intitulada COMUNIDADES INDÍGENAS. TODA RESTRICCIÓN DE SU AUTONOMÍA DEBE SER ESTRUCTAMENTE NECESARIA Y RAZONABLE, localizable en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 47 y 48.

términos previstos en la invitación o llamamiento (convocatoria) que al efecto emita para que proceda el reconocimiento del representante indígena electo con apego al respeto de los derechos humanos implicados,⁸⁰ especialmente, en materia de paridad de género,⁸¹ por lo que deberá cerciorarse que existan elementos ciertos, objetivos y suficientes que, acorde con los sistemas normativos internos,⁸² usos y costumbres,⁸³ permitan desprender la representatividad del solicitante en cuanto al pueblo o, en su caso, comunidad o grupo.

Ello, en concordancia con la obligación perenne del ayuntamiento de promover, respetar, proteger y

⁸⁰ Al respecto, véase, a manera de ejemplo, el criterio contenido en la tesis XXVIII/2015 de rubro SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. LAS AUTORIDADES MUNICIPALES DEBEN RESPETAR LA DECISIÓN DE UNA ASAMBLEA, SOBRE EL MÉTODO DE ELECCIÓN ADOPTADO POR LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES, CUANDO ÉSTE GARANTICE LOS DERECHOS DE SUS INTEGRANTES, publicada en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 65 y 66.

⁸¹ En ese sentido, por ejemplo, el criterio contenido en las jurisprudencias 48/2014, denominada SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL DEBE LLEVAR A CABO ACTOS TENDENTES A SALVAGUARDAR LA IGUALDAD SUSTANTIVA ENTRE EL HOMBRE Y LA MUJER (LEGISLACIÓN DE OAXACA), localizable en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, páginas 68 y 69, y 22/2016 de rubro SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. EN SUS ELECCIONES SE DEBE GARANTIZAR LA IGUALDAD JURÍDICA SUSTANTIVA DE LA MUJER Y EL HOMBRE (LEGISLACIÓN DE OAXACA), consultable en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 47 y 48, así como en la tesis XXXI/2015, intitulada SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. REDUCIR LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES A LA VALIDACIÓN DE LAS DECISIONES PREVIAMENTE TOMADAS CONSTITUYE UNA PRÁCTICA DISCRIMINATORIA (LEGISLACIÓN DE OAXACA), publicada en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 69 y 70.

⁸² Sobre el particular, el ayuntamiento debe atender al criterio contenido en la tesis XXVII/2015 intitulada SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. IMPLICACIONES DEL DERECHO DE AUTODISPOSICIÓN NORMATIVA, localizable en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 64 y 65.

⁸³ De ser el caso, el ayuntamiento puede implementar las medidas necesarias para ello, como se desprende, por ejemplo, del texto de la tesis XI/2013 denominada USOS Y COSTUMBRES. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA DEBE VERIFICAR Y DETERMINAR LA EXISTENCIA HISTÓRICA DE DICHO SISTEMA EN UNA COMUNIDAD, localizable en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 12, 2013, páginas 36 y 37.

garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, debiendo prevenir, investigar, sancionar y reparar, en el ámbito de su competencia, las violaciones a los derechos humanos, en los términos que se establecen en la ley.⁸⁴

Por tanto, en la convocatoria se debe precisar que la voluntad del pueblo, comunidad o grupo indígena debe quedar 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 del pueblo, comunidad o grupo 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;

⁸⁴ Véase la jurisprudencia 37/2014 de rubro SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. ELECCIONES EFECTUADAS BAJO ESTE RÉGIMEN PUEDEN SER AFECTADAS SI VULNERAN EL PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD DEL SUFRAGIO, publicada en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, páginas 64 y 65, así como las tesis VII/2014, intitulada SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. LAS NORMAS QUE RESTRINJAN LOS DERECHOS FUNDAMENTALES VULNERAN EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD, consultable en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 14, 2014, páginas 59 y 60, y VIII/2015, de título COMUNIDADES INDÍGENAS. TODA RESTRICCIÓN DE SU AUTONOMÍA DEBE SER Estrictamente necesaria y razonable, localizable en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 47 y 48.

- Identificación de quienes condujeron la reunión o asamblea;
- Identificación y número de personas indígenas asistentes;
- 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.

Dichos elementos no pueden traducirse en formalidades solemnes que impliquen una asimilación forzada, pues, como lo ha señalado la Sala Superior de este Tribunal Electoral, al resolver el expediente SUP-JDC-3186/2012, 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 constitucionales de todos los ciudadanos pertenecientes a dicha comunidad, pueblo o grupo.

No se trata de 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 hegemónica occidental de carácter individualista y liberal.

En esa tesitura, en la convocatoria se debe establecer que, una vez celebrada la elección en cada pueblo, comunidad o grupo indígena, según sea el caso, la autoridad que corresponda de cada una de éstas presentará ante el ayuntamiento una solicitud de registro del representante indígena electo a la que acompañará el acta o evidencia documental que lo acredite.

El ayuntamiento verificará que se cumpla con la forma y términos previstos en la convocatoria y procederá, en su caso, a reconocer la representación indígena que recae en la persona electa, mediante el documento que así lo acredite, el cual deberá ser firmado por el presidente municipal, y el secretario general municipal o por quien corresponda, en el caso de una eventual sustitución.

- v) **Pluralidad de representantes.** Dado que no se trata de un procedimiento electivo por parte del ayuntamiento y lo que se pretende, en principio, es que cada pueblo, comunidad o grupo se vea representado, no necesariamente habrá un solo representante indígena ante el ayuntamiento, puesto que puede haber tantos como pueblos, comunidades o grupos existan en el municipio, según se desprende de la interpretación del bloque de constitucionalidad y la normativa local, constitucional y legal que hasta

aquí ha sido analizada, sin descartar la potestad de las comunidades de avalar, libremente, la votación realizada por una comunidad diversa perteneciente al mismo municipio, como medio de elección de sus representantes.⁸⁵

Lo anterior no impide que el ayuntamiento pueda adoptar medidas necesarias, idóneas y proporcionales para asegurar que los trabajos, funciones o facultades del cabildo se puedan realizar, adecuadamente, como órgano colegiado y representativo. Es decir, el ayuntamiento puede adoptar medidas razonables que permitan el trabajo del ayuntamiento y que posibiliten que los representantes indígenas se expresen, sin que ello implique, en modo alguno, la afectación a sus derechos, ni tampoco la alteración de la estructura del órgano de gobierno. Tales medidas pueden preverse desde la emisión de la invitación o llamamiento a elecciones.

Para ello, el ayuntamiento podrá optar por convocar a la elección de un representante indígena por pueblo indígena originario, ya sea del Estado de Hidalgo o migrante de otra entidad federativa, por comunidad indígena o, incluso, por grupo o grupos indígenas representativos, para lo cual deberá fundar y motivar, adecuadamente, en la convocatoria, la opción elegida, ya sea porque los indígenas se encuentren

⁸⁵ Según se desprende del criterio contenido en la tesis XXX/2015 de rubro SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. LAS COMUNIDADES TIENEN LA POTESTAD DE AVALAR LIBREMENTE, COMO MEDIO DE ELECCIÓN DE SUS REPRESENTANTES, LA VOTACIÓN REALIZADA POR UNA COMUNIDAD DIVERSA PERTENECIENTE AL MISMO MUNICIPIO, consultable en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 68 y 69.

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.

Lo anterior, porque aun cuando el ayuntamiento tiene la obligación de reconocer un representante por cada pueblo, comunidad o grupo indígena, lo cierto es, que para dar operatividad y funcionalidad a los trabajos del cabildo municipal, de manera excepcional, en los casos que se estime conveniente, el ayuntamiento puede aglutinar comunidades por cuestiones de geografía, tamaño, representatividad y relevancia, así como intereses o afinidades, con el objeto de que puedan tener un representante, o bien, aglutinar grupos, siempre y cuando dicha determinación se encuentre, debidamente, fundada y motivada, debiendo hacerla del conocimiento a los interesados, principalmente, a través de la convocatoria, así como por los medios y vías que resulten idóneas.⁸⁶

e) Funcionamiento efectivo de la representación indígena ante el ayuntamiento.

El reconocimiento de los derechos, categorías, deberes y bases generales relativas a la representación indígena lleva aparejado para el ayuntamiento la observación de **directrices** (obligación del ayuntamiento) que tienen por objeto **garantizar el funcionamiento efectivo de dicha representación**, en el entendido de que la finalidad constitucional que se busca es

⁸⁶ En similares términos se pronunció esta Sala Regional en el expediente ST-JDC-23/2017.

fortalecer la participación y representación política de los pueblos, comunidades y grupos indígenas de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

Las directrices que a continuación se precisan devienen de la premisa ya apuntada, relativa a que **el municipio es el núcleo social de la vida humana en su totalidad, como consecuencia ordinaria de las necesidades propias de la vecindad y cohabitación de los distintos grupos sociales asentados en su territorio**, la cual impone, necesariamente, que la labor del gobierno municipal, iniciando por la presidencia municipal, se apoye en la interacción regular y cotidiana con las personas.

Por tanto, si bien la observancia de dichas directrices por parte del ayuntamiento debe verse reflejada, de manera inmediata, en la función de la persona que ejerza la representación de un determinado pueblo, comunidad o grupo indígena, no debe perderse de vista que tal circunstancia es, meramente, instrumental, pues, **al garantizar la efectividad de la representación indígena ante el ayuntamiento, esencialmente, se beneficia a la población indígena representada, cuya voluntad colectiva, expresada por medio de sus autoridades (asamblea general o equivalente), debe encontrar cauce en los procedimientos electivos correspondientes**, por medio de los cuales hayan elegido a una persona que mantenga una comunicación y diálogo (interlocución), permanente, con el ente de gobierno municipal en relación con las necesidades, demandas y

peticiones del colectivo indígena, en la búsqueda de la concreción de sus derechos.

Se atiende a la naturaleza del municipio, en tanto éste se constituye como un **organismo con un sistema de reglas y funciones que deben concretarse y especificarse, de manera intensa, en el marco de una estructura gubernamental** que garantice su observancia permanente y, por tanto, el orden y la paz social.

i) Directrices de observancia obligatoria para el ayuntamiento.

Las directrices, las cuales se desprenden del bloque de constitucionalidad y de la normativa aplicable analizada, son enunciativas, esto es, **el ayuntamiento puede ampliarlas, en ejercicio de su facultad normativa, pero no limitarlas. También son mínimas, por lo que la autoridad municipal debe observarlas en todo momento:**

- **Derecho a voz, pero no a voto.** La participación política de la población indígena del municipio implica que no debe existir restricción alguna en el uso de la voz por parte de **la representación indígena en el ayuntamiento**, por lo que **debe contar con voz en todas las sesiones de cabildo**, así como el derecho de ser convocado, oportunamente, a las citadas sesiones y tener conocimiento previo de los asuntos a tratar, mediante los comunicados correspondientes

del orden de asuntos a discutir. Con lo anterior, se busca atender a dos temáticas sustanciales:

- **El entendimiento de los temas de la población indígena.** El ayuntamiento tiene la obligación de llevar a cabo las acciones necesarias para contar y mantener actualizada la información relativa a la población indígena en el municipio, sus sistemas de normas internas, procedimientos, tradiciones, usos y costumbres, así como sus peticiones, necesidades y aspiraciones de desarrollo, para lo cual **garantizará la audiencia (derecho a voz del representante indígena), así como la petición de dicha información por parte de la representación electa por cada pueblo, comunidad o grupo indígena reconocido, y**
- **La inclusión de los temas indígenas.** El ayuntamiento tiene el deber de incluir los asuntos, generales y específicos, inherentes a la población indígena en su territorio, dentro de los presupuestos, programas de gobierno y planes de desarrollo municipal (democracia participativa), que le sean solicitados o gestionados por medio de los representantes de los pueblos, comunidades o grupos indígenas reconocidos. Ello, porque la representación indígena implica la potestad de exponer los planteamientos que puedan beneficiar o afectar al pueblo, comunidad o grupo que se representa, es decir, **su actuación efectiva se da frente al órgano municipal colegiado, no desde**

el interior o como parte de éste, por lo que el otorgamiento de voz en su favor atañe a su implementación efectiva y no desnaturaliza la integración del ayuntamiento;

- **Garantía de condiciones materiales.** El ayuntamiento debe otorgarle al representante indígena reconocido las condiciones materiales necesarias para el ejercicio efectivo de dicha representatividad, de acuerdo con su disponibilidad presupuestal. Ello implica la obligación del ayuntamiento de abstenerse de establecer medidas que obstaculicen o impidan el acceso y la materialidad a dicha representación, a efecto de que el representante no pueda ser removido ni privado de la facultad de representación a la que se accedió mediante el voto, sino por las causas y de acuerdo con los procedimientos aceptados por el pueblo, comunidad o grupo que le eligió. Tal garantía tampoco afecta a la integración constitucional del ayuntamiento, ya que la materialidad del derecho de acceso y ejercicio del cargo debe entenderse circunscrito a las funciones propias de su representación, esto es, no puede comprender potestades que estén previstas o adjudicadas a los integrantes del cabildo;
- **Ejercicio justificado de consulta.** La consulta⁸⁷ y cooperación por parte del ayuntamiento con los pueblos,

⁸⁷ Sobre el particular, véanse los criterios de la jurisprudencia 37/2015, de título CONSULTA PREVIA A COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBE REALIZARSE POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES DE CUALQUIER ORDEN DE GOBIERNO, CUANDO EMITAN ACTOS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR SUS DERECHOS, consultable en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 19 y 20, así como de las tesis XII/2013, de rubro USOS Y COSTUMBRES. REQUISITOS DE VALIDEZ DE LAS CONSULTAS EN

comunidades y grupos indígenas del municipio, respecto de asuntos que les atañen a éstos, ya sea de manera directa o través de sus autoridades o los representantes, como garantía de autenticidad y legitimación, de ser necesario y ajustado a derecho, así como la adopción de medidas, acciones y gestiones públicas apropiadas (presupuestales, ejecutivas, reglamentarias o de cualquier otra índole), para cumplir y garantizar las obligaciones gubernamentales que derivan del reconocimiento y protección de la población indígena del municipio. Los parámetros deberán observarse por el ayuntamiento sin perjuicio del deber que tiene éste de formular las consultas a los pueblos, comunidades y grupos indígenas interesados, antes de adoptar y aplicar medidas normativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre e informado. Sobre el particular, la Sala Superior de este tribunal estableció la jurisprudencia 37/2015, de rubro CONSULTA PREVIA A COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBE REALIZARSE POR AUTORIDADES

COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS, PARA CELEBRAR ELECCIONES, en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 12, 2013, páginas 37 y 38; LXXXVII/2015, denominada CONSULTA PREVIA A COMUNIDADES INDÍGENAS. REQUISITOS DE VALIDEZ DE LA REALIZADA POR AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL, CUANDO EMITA ACTOS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR SUS DERECHOS, visible en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 72 y 73; LXIV/2016, de rubro PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA, INFORMADA Y DE BUENA FE ES PROCEDENTE PARA DEFINIR LOS ELEMENTOS (CUANTITATIVOS Y CUALITATIVOS), NECESARIOS PARA LA TRANSFERENCIA DE RESPONSABILIDADES DERIVADAS DEL DERECHO AL AUTOGOBIERNO, localizable en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 118 y 119, y XLVI/2016, intitulada CONSULTA PARA EL CAMBIO DE RÉGIMEN DE AUTORIDADES MUNICIPALES. ES IMPROCEDENTE CUANDO SE PUEDA AFECTAR EL SISTEMA NORMATIVO INTERNO, ASÍ COMO LOS DERECHOS DE LOS INTEGRANTES DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS, publicada en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 73 y 74.

ADMINISTRATIVAS ELECTORALES DE CUALQUIER ORDEN DE GOBIERNO, CUANDO EMITAN ACTOS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR SUS DERECHOS, y

- **Certidumbre de continuidad.** El nuevo ayuntamiento electo debe garantizar la continuidad del representante –elegido durante una administración pública municipal anterior–, hasta en tanto sea renovada o reelecta por los pueblos, comunidades o grupos respectivos, como resultado del proceso electivo que fuese convocado por el nuevo ayuntamiento, a efecto de generar certeza en la efectividad y duración de la representación de que se trate, siempre que ello resulte pertinente ante la posibilidad de que el nuevo ayuntamiento se constituya en un modelo de gobierno autóctono u originario o, en su caso, en un modelo de participación política integracionista (no forzado) o de acciones afirmativas, mediante el establecimiento de regidurías indígenas, en los términos previstos en los artículos del 295 a al 295 o del Código Electoral del Estado de Hidalgo.

En tal sentido, se ha pronunciado la Sala Superior de este Tribunal al resolver los expedientes SUP-JDC-109/2017, así como SUP-JDC-114/2017.

ii) Funciones concretas de la representación indígena ante el ayuntamiento.

De las bases generales dispuestas en la legislación local aplicable, también es posible advertir diversas funciones que,

en tanto se reconocen y garantizan como derechos en favor de la población indígena de un municipio, corresponderían a la representación indígena ante el ayuntamiento, con el objeto de que su instrumentación práctica se traduzca en el ejercicio de tales derechos.

Así, de manera enunciativa, más no limitativa, se arriba a la conclusión de que la representación indígena ante el ayuntamiento debe tener, al menos, el funcionamiento siguiente:

- Coadyuvar en los procesos de ratificación de la identidad indígena de los integrantes de un pueblo, comunidad o grupo, ante la autoridad indígena respectiva (artículos 1º, último párrafo, y 11 de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo);
- Gestionar y dar seguimiento a la obligación del ayuntamiento de apoyar y proporcionar al pueblo comunidad o grupo indígena de que se trate, los recursos que prevean los programas autorizados con ese objeto, para el mantenimiento, protección y desarrollo de sus manifestaciones culturales, étnicas, artes, expresiones musicales, fiestas tradicionales y literatura oral y escrita (artículos 55, último párrafo, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo, así como 5º a 7º y 10 de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo);
- Solicitar al ayuntamiento que proponga al Congreso local la modificación del catálogo de pueblos y comunidades

indígenas (artículo 9° de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo);

- Gestionar el cumplimiento de las obligaciones que le corresponden al ayuntamiento en materia de derecho a la educación de la población indígena, concretamente, del pueblo, comunidad o grupo que representa (artículos 32 a 37 de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo);
- Gestionar y dar seguimiento a la autorización que el ayuntamiento haga de la denominación política de las poblaciones, así como la nomenclatura de las calles, jardines, plazas y paseos públicos, así como a la instrumentación de las medidas necesarias para que éstas y sus topónimos, sean inscritos en español y en las lenguas indígenas de uso en el territorio, de acuerdo a su disponibilidad presupuestaria [artículos 56, fracción I, inciso u), y 60, fracción II, inciso d), de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo];
- Gestionar que el ayuntamiento promueva la participación de representantes indígenas, con paridad de género, en la integración de los Consejos de Colaboración Municipal que correspondan al pueblo, comunidad o grupo indígena que representen [artículos 56, fracción II, inciso b); 83 y 84 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo];
- Gestionar la realización de trabajos encaminados a la recuperación, documentación y difusión de elementos que constituyen el patrimonio cultural indígena, así como a la conservación y práctica de las tradiciones y

costumbres del pueblo, comunidad o grupo que representa [artículos 56, fracción II, inciso d), de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo, así como 38 a 42 de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo];

- Gestionar y coadyuvar en el cumplimiento del ayuntamiento de sus obligaciones en materia del derecho a la salud de la población indígena del pueblo, comunidad o grupo que represente (artículos 43 a 50 de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo);
- Gestionar, coadyuvar y dar seguimiento a las obligaciones del ayuntamiento en materia de igualdad de género en el pueblo, comunidad o grupo indígena que representa, esto es, el reconocimiento y garantía de los derechos de las mujeres indígenas en condiciones de igualdad para asegurar su participación, activa y directa, en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria (artículos 51 a 53 de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo);
- Ser el vínculo directo entre el ayuntamiento y la autoridad comunal para llevar a cabo, en su caso, la elaboración del reglamento interno propio de cada localidad [artículo 56, fracción II, inciso r), de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo];
- Coordinarse con las personas titulares de las delegaciones y subdelegaciones correspondientes al pueblo, comunidad o grupo indígena de que se trate, para efectos de coadyuvar en la planeación y el

desarrollo municipal y regional; la elaboración, en su caso, de los reglamentos internos propios de cada localidad, así como en la elaboración, revisión y actualización del censo de población de la comunidad [artículos 56, fracción II, inciso h); 69, fracción XV, y 81, párrafo cuarto, fracciones III y V, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo];

- Poner en conocimiento del ayuntamiento los intereses del pueblo, comunidad o grupo indígena, a efecto de que sean tomados en consideración cuando éste ejerza su facultad normativa en materia de establecimiento de mercados, tianguis y ferias [artículo 56, fracción II, inciso I), de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo];
- Participar en la formulación de los planes municipales de desarrollo, concretamente, en el plan de desarrollo rural para la población indígena, así como en los asuntos y acuerdos municipales y medidas administrativas que les afecten, mediante la exposición al ayuntamiento de la opinión e intereses del pueblo, comunidad o grupo indígena de que se trate, que hubiesen sido expresados por conducto de su autoridad tradicional, asamblea general o equivalente [artículos 18, fracciones I, IV y VI; 56, fracción II, inciso s), y 60, fracción I, inciso h), de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo, así como 2º, fracción VI, y 54 a 58 de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo];
- Ser parte integrante del Comité de Planeación del Desarrollo Municipal, así como del Comité de Desarrollo Urbano Municipal [artículos 60, fracción I, inciso g); 140,

párrafo primero, fracción I; 141; 142 y 143, fracción IX, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo];

- Participar en la elaboración del programa municipal para la igualdad y no discriminación [artículo 60, fracción I, inciso kk), de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo];
- Gestionar la realización de audiencias públicas con los regidores, para la presentación de peticiones y propuestas del pueblo, comunidad o grupo indígena (artículo 69, fracción X, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo);
- Participar en la formulación de estudios, políticas públicas y actividades que el ayuntamiento realice en materia de conocimiento y protección de los derechos humanos en el municipio (artículos 69, fracción XI, y 194, fracciones I, II, IV, VI, VII, IX y X de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo);
- Presentar, anualmente, ante el ayuntamiento, en nombre del pueblo, comunidad o grupo indígena que representa, con toda oportunidad y con su respectiva acta de asamblea general comunitaria o su equivalente, los proyectos y programas de obras y servicios para beneficio común, a fin de que la autoridad municipal esté en condiciones de asignarles las partidas presupuestales correspondientes, para la realización de dichos proyectos y programas; gestionar la capacitación y asesoría técnica y metodológica, de manera permanente, por parte del ayuntamiento a través de prestadores de servicio y mediante estrategias de

formación de las personas que la comunidad designe para tales efecto, y presentar al ayuntamiento la evaluación y validación anual que la asamblea general comunitaria o su equivalente haga del programa de desarrollo rural comunitario (artículos 68 a 72 de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo);

- Dar seguimiento a los programas de desarrollo e infraestructura comunitaria y de asistencia social implementados por el ayuntamiento a efecto de que el pueblo, comunidad o grupo que representa goce de éstos de conformidad con la normatividad aplicable (artículo 69, fracción XIV, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo);
- Asistir con voz, pero sin voto, a las sesiones y reuniones de trabajo de la Comisión Permanente de Atención a Pueblos y Comunidades Indígenas [artículos 70; 71, párrafos primero y segundo, fracción I, inciso ñ), y 72, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo];
- Gestionar, de ser el caso, la concesión para la prestación de servicios públicos a cargo del ayuntamiento en favor de los integrantes del pueblo, comunidad o grupo indígena que representen o, en su defecto, la participación en la vigilancia de aquellos servicios públicos que sean prestados, directamente, por el ayuntamiento (artículos 109 a 111 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo);
- Presentar demandas y propuestas ante la Secretaría de Desarrollo para Pueblos y Comunidades Indígenas del

ayuntamiento, a efecto de que sean atendidas y canalizadas por ésta; gestionar que el presidente municipal consulte a las autoridades tradicionales de las principales comunidades indígenas para proponer al cabildo a la persona que estará a cargo de dicha secretaría y, en general, coordinarse y coadyuvar con dicha dependencia en lo que atañe a las funciones de la representación indígena, particularmente, en la elaboración e implementación de los programas de desarrollo e infraestructura comunitaria y de asistencia social; de rescate, desarrollo y conservación de su cultura; de desarrollo rural sustentable; de acceso de los indígenas a los servicios de salud municipal, así como en la de los planes de desarrollo municipal, de desarrollo en el combate a la pobreza extrema de los pueblos y comunidades indígenas y de servicio social profesional (artículos 145 bis a 145 sextus de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo, así como 24 y 33 de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo);

- Gestionar el reconocimiento por parte del ayuntamiento de la existencia de las autoridades y los sistemas normativos internos de las comunidades y pueblos indígenas, así como del derecho de éstos a resolver las controversias y conflictos de entre sus miembros, mediante la aplicación que, de tales sistemas, hagan sus autoridades reconocidas, dentro del ámbito de la autonomía interior que les otorga la legislación (artículos 160, párrafo quinto, de la Ley Orgánica Municipal del

Estado de Hidalgo, así como 25 a 31 de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo);

- Poner en conocimiento del ayuntamiento los casos en que los trabajadores indígenas laboren en condiciones discriminatorias, desiguales o peligrosas para su salud e integridad física o que sean subordinados a jornadas laborales excesivas, además de los casos en que exista coacción en su contratación o violación a sus derechos laborales y humanos, a efecto de que dicha autoridad formule las denuncias correspondientes ante las autoridades competentes (artículos 59 a 62 de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo), y
- Gestionar el cumplimiento del ayuntamiento de sus obligaciones en materia del derecho del pueblo, comunidad o grupo indígena que represente al uso y disfrute de los recursos naturales disponibles en sus tierras, así como al desarrollo del turismo sustentable (artículos 63 a 67 de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo).

iii) Derechos mínimos de la persona que ejerza la representación indígena ante el ayuntamiento.

Las funciones concretas de la representación indígena ante el ayuntamiento que se desprenden de las leyes municipales aplicables, y que han quedado precisadas en el apartado anterior, implican en favor de la persona que ejerza la representación, el derecho mínimo a:

- La notificación, fehacientemente, esto es, oportunamente y en forma, sobre la celebración de las sesiones del cabildo, de la Comisión Permanente de Atención a Pueblos y Comunidades Indígenas o de cualquier otra en la que se traten temas en materia indígena, especialmente, en las que se vayan a discutir temas o tomar decisiones relacionadas con el pueblo, comunidad o grupo indígena de que se trate, que les afecten o puedan afectar en forma directa o indirecta;
- La provisión oportuna de los elementos y recursos materiales necesarios para el ejercicio de su representación, de conformidad con el presupuesto del ayuntamiento;
- La entrega, en forma oportuna, de toda la información y documentación necesaria para la discusión de los asuntos,⁸⁸ en las mismas condiciones que el resto de los integrantes del cabildo o de las comisiones;
- El conocimiento, de forma completa, de la naturaleza y objeto de los temas a discutir o la decisión que se pretende tomar, incluso, si es necesaria su traducción previa, la finalidad y los alcances de esta y, por último, permitirles manifestar lo que a su interés convenga (derecho a voz) antes de tomar la decisión de que se trate, debiendo quedar plasmada tal cuestión en el acta correspondiente;
- La inclusión, en el orden del día de las sesiones del cabildo y de las comisiones, de los temas o asuntos que sean solicitados por los representantes indígenas, así

⁸⁸ Sentencias SUP-JDC-109/2017 y SUP-JDC-114/2017.

- como las propuestas de acciones tendientes a integrar o modificar los planes y programas municipales, con la finalidad de que, oportunamente, sean discutidos por los miembros del cabildo y de las comisiones, especialmente, aquellos que guarden relación con la elaboración y adecuación de los planes y programas municipales de salud, vivienda y demás programas económicos y sociales que les conciernan al pueblo, comunidad o grupo indígena de que se trate, así como con las asignaciones presupuestales para la ejecución de cada uno de dichos planes y programas, en su caso;
- La revisión y discusión de los temas en materia indígena, incluidos en el orden del día de cada sesión de cabildo o de las comisiones, con independencia de la inasistencia injustificada de los representantes indígenas que hubiesen sido, debidamente, notificados. Los acuerdos o decisiones tomados en estos casos surtirán los efectos conducentes de conformidad con la normativa aplicable, y
 - Ejercer la representación indígena ante el ayuntamiento, sin perjuicio de lo relativo a la elección, reconocimiento y facultades de los delegados y subdelegados -en virtud de que se trata de instancias municipales diversas-, por lo que no se excluye la posibilidad de que, cuando así lo determine la comunidad, pueda ser coincidente la figura de representante indígena con la de delegado o subdelegado, en la misma persona, en cuyo caso deberán ser claras cuáles actuaciones se llevan a cabo con el carácter de representante.

E. Caso concreto.

Le asiste la razón a la parte actora cuando asevera que la autoridad responsable fundó y motivo, indebidamente, su resolución, al grado de incurrir en una incongruencia interna, pues, pese a advertir el reconocimiento constitucional del derecho de la población indígena de un municipio a contar con representación ante el ayuntamiento, terminó concluyendo que la ausencia de acciones tendentes a garantizar el mencionado derecho fundamental en el municipio de Tulancingo de Bravo, Hidalgo, no resultaba atribuible al órgano de gobierno municipal, sino al Congreso local, determinación que se considera contraria a derecho.

Lo anterior, porque como ha quedado evidenciado con el análisis precedente, el legislador estatal, en cumplimiento al mandato constitucional dispuesto en los artículos 2º, apartado A, párrafo primero, fracción VII, de la Constitución federal, así como 5º, párrafo décimo sexto, fracción VII, de la Constitución local, sí reguló los derechos relativos a la elección, en los municipios con población indígena, de representantes ante los ayuntamientos, así como sus funciones, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

Es importante precisar que, aunque se considera que el reconocimiento, garantía y regulación del mencionado derecho de participación política en materia indígena se ubica dentro del modelo integracionista (no forzado) o de acciones afirmativas, lo cierto es que, en tanto no se concreten los

efectos de la reforma a la normativa electoral hidalguense, su ejercicio resulta viable, principalmente, por las razones siguientes:

- El derecho de la población indígena de un municipio a contar con representación indígena ante el ayuntamiento fue reconocido en la Constitución federal mediante el decreto por el que, entre otros, se reformó el artículo 2º, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el catorce de agosto de dos mil uno, el cual, conforme a su artículo transitorio primero, entró en vigor al día siguiente de su publicación, y en el que se ordenó a las legislaturas de las entidades federativas realizar las adecuaciones procedentes a las constituciones locales y reglamentar lo relativo a dicho derecho, con el propósito de fortalecer su participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas, por lo que la obligación del Estado de garantizar su ejercicio subsiste desde su reconocimiento hasta la fecha, y
- En tanto se instalan los nuevos ayuntamientos, electos con base en la normativa que deriva de la reforma electoral apuntada, dicho derecho debe ser garantizado, en el entendido de que la pertinencia de su continuidad, en su caso, atenderá a la concreción en el municipio de Tulancingo de Bravo, Hidalgo, de alguno de los modelos de gobierno y de participación política previstos en la normativa estatal para el nivel municipal, esto es, un modelo autóctono u originario (artículos 295 a 295 ñ del Código Electoral del Estado de Hidalgo) o un modelo integracionista (no forzado) o de acciones afirmativas,

mediante las regidurías indígenas (artículo 295 o del Código Electoral del Estado de Hidalgo). De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5º, párrafo décimo sexto, fracciones III y VII, de la Constitución local, en relación con los artículos del código electoral local que han sido señalados, en el Estado de Hidalgo se adoptó, para cada caso, dos distintas alternativas, una de ellas corresponde al modelo originario con la constitución de gobierno municipales indígenas y la otra al modelo integracionista, a través de las regidurías indígenas, según los porcentajes de población indígena determinados en la ley para efectos de establecer el número de éstas, por lo cual la representación a que se alude en la constitución local, debe ser entendida, para términos prácticos, a la misma que podrá ser ejercida, eventualmente, por la regidurías o regidurías que pudieran conformes el ayuntamiento municipal. En dicho sentido, es importante precisar que, en su caso, las comunidades equiparables, los grupos de indígenas migrantes o las comunidades afroamericanas, necesariamente, quedarán comprendidas dentro del modelo de organización que corresponda, de acuerdo con el total de la población indígena de la demarcación política, cuya participación atenderá a su representatividad, significancia y relevancia en el ámbito de la propia demarcación a la que pertenezcan. Cabe aclarar que la representación a que se hace referencia en esta sentencia rige hasta en tanto ocurra la instalación del gobierno municipal indígena o las regidurías indígenas, según sea el caso, en el municipio de Tulancingo de Hidalgo.

De ahí que acoger en este momento la pretensión de la parte actora tiene un efecto útil de, aproximadamente, un año, que deriva del hecho de que en ni en la reforma al Código Electoral del Estado de Hidalgo ni en los artículos transitorios del decreto respectivo se previó lo relativo al derecho de representación reconocido y garantizado en los artículos 2º, apartado A, base VII, de la Constitución federal, así como 5º, párrafo décimo sexto, fracción VII, de la Constitución local, en tanto se materializa en los municipios del Estado alguno de los modelos de gobierno y de participación política previstos en los artículos 295 a - 295 o del Código Electoral del Estado de Hidalgo, esto es, un modelo originario o autóctono, o un modelo integracionista (no forzado) o de acciones afirmativas.

Por ende, si de conformidad con lo dispuesto en los artículos 127, primer párrafo de la Constitución local, así como 17, párrafo primero y 100 del código electoral local, los ayuntamientos electos en el próximo proceso electoral local tomarán posesión el cinco de septiembre del dos mil veinte, es evidente que hasta esa fecha subsiste, en principio, la obligación del actual ayuntamiento de Tulancingo de Bravo, Hidalgo, de garantizar el ejercicio de tal derecho a la parte actora y a su comunidad.

La importancia de lo anterior consiste en la idea de que el derecho de la parte actora y, en vía de consecuencia, de la comunidad a la que pertenece, de contar con una representación ante el ayuntamiento, que constituya un vínculo de primer orden para gestionar la atención de las necesidades

comunitarias, así como de los intereses de desarrollo y participación política de ésta, no surge a partir de la elección y toma de posesión del nuevo ayuntamiento, pues se insiste en que se trata de un derecho de participación política que es connatural a la población indígena y que goza de un reconocimiento en la Constitución federal desde dos mil uno.

En ese tenor, es inexacta la conclusión a la que arribó la autoridad responsable, en el sentido de que existe una omisión legislativa a cargo del Congreso local, puesto que, con base en las disposiciones contenidas tanto en la Ley Orgánica Municipal, así como en la Ley de Derechos y Cultura Indígena, ambas del Estado de Hidalgo, las cuales se encuentran en vigor, dicho órgano legislativo cumplió con la obligación que deriva de los preceptos constitucionales citados.

El que en dicha normativa no se dispongan, expresamente, las reglas específicas para la actuación del ayuntamiento en el procedimiento que deberán llevar a cabo los pueblos, comunidades y grupos indígenas del municipio para elegir a su representante no constituye, en modo alguno, una omisión legislativa de ejercicio obligatorio de carácter relativo, por parte del Congreso local, sino, en todo caso, de una laguna normativa, en tanto se trata de la regulación de un supuesto de hecho específico que, válidamente, puede ser colmada, en primera instancia, por el propio ayuntamiento, en ejercicio de su facultad normativa o, en su defecto, por la actuación judicial de los órganos competentes, a través de la interpretación de la normativa existente, como lo ha hecho este órgano jurisdiccional en el presente asunto.

Lo razonado es acorde con el criterio de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación contenido en las jurisprudencias que derivaron de lo resuelto en la controversia constitucional 14/2005, así como en la tesis aislada 1ª XIX/2018 (10a.) de rubro DIFERENCIAS ENTRE LAS LAGUNAS NORMATIVAS Y LAS OMISIONES LEGISLATIVAS que fue interpretada de manera incorrecta por la responsable en su sentencia, al concluir que, en el caso, se trataba de una omisión legislativa a cargo del Congreso local.

Como se ha explicado, el ayuntamiento cuenta con competencia y atribuciones, constitucionales y legales, expresamente, dispuestas para emitir normativa jurídica y general en el municipio tendente a regular la administración y correcto funcionamiento de la vida pública municipal y, en el caso concreto, se encuentra obligado a ejercer sus facultades normativas con el objeto de garantizar el derecho de la comunidad indígena, a la que la parte actora dice pertenecer, a elegir a su representante ante dicho ente de gobierno.

Es decir, no se trata de una potestad u opción a cargo del ayuntamiento, sino del cumplimiento, ineludible de un deber constitucional y legal, pues para ello le fueron conferidas facultades normativas, entre las que destacan, en lo que interesa, las relativas a:

- La obligación de proveer, en la esfera administrativa, conforme a sus capacidades y recursos, lo necesario para el mejor desempeño de las funciones que le

señalen las leyes municipales [artículo 56, fracción I, inciso a), de la Ley Orgánica Municipal];

- La observancia de lo dispuesto por las leyes federales y estatales en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, sin demérito de las atribuciones que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado (artículo 56, último párrafo, de la Ley Orgánica Municipal);
- La armonización normativa en materia de derechos humanos, atendiendo a sus necesidades, según sus condiciones territoriales y socioeconómicas, así como su capacidad administrativa y financiera [artículos 60, párrafo primero, fracción I, incisos a), c) y ii); 61 y 194, último párrafo, de la Ley Orgánica Municipal];
- La regulación, exclusiva, de los aspectos medulares del desarrollo del municipio, de acuerdo con su realidad, necesidades, proyectos y objetivos (artículo 189, párrafo segundo, de la Ley Orgánica Municipal);
- La expedición de las normas reglamentarias que establezcan las formas y procedimientos que garanticen mayor participación a los ciudadanos en el quehacer municipal, a efecto de que puedan expresar su aprobación o rechazo a los actos del ayuntamiento, respecto de los bandos, reglamentos, circulares, o disposiciones administrativas de observancia general (artículo 28 de la Ley Orgánica Municipal);
- La vigilancia, aplicación y aseguramiento del pleno respeto de los derechos sociales de los pueblos y

comunidades indígenas, en el ámbito municipal (artículo 31 de la Ley de Derechos y Cultura Indígena);

- El reconocimiento de la asamblea general o equivalente, como la máxima autoridad de las comunidades indígenas, así como de sus sistemas normativos internos (artículos 21 y 22 de la Ley de Derechos y Cultura Indígena);
- El establecimiento de las instituciones que determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos y la igualdad de oportunidades de los indígenas, así como el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas, conjuntamente, con ellos, incluida la creación de una instancia de atención que funcione como vínculo para la gestión y seguimiento de los programas gubernamentales (artículos 25, párrafo sexto, de la Ley Orgánica Municipal, así como 24 de la Ley de Derechos y Cultura Indígena), y
- La preservación de la cultura, derechos lingüísticos y tradiciones de los pueblos y comunidades indígenas, su protección legal y tomar en cuenta su opinión para la formulación de los planes municipales de desarrollo y en los asuntos y acuerdos municipales que les afecten [artículo 56, fracción II, inciso s), de la Ley Orgánica Municipal].

En forma contraria a lo determinado por la autoridad responsable, el ayuntamiento de Tulancingo de Bravo, Hidalgo, no se encuentra limitado, ni jurídica ni materialmente, por lo que, como se explicó, resulta viable y útil que, en

ejercicio de las facultades normativas, expresamente, establecidas en su favor, así como en cumplimiento al mandato constitucional, que deriva del reconocimiento y garantía del derecho de los integrantes de la comunidad indígena de Santa Ana Hueytlalpan, entre los que se encuentra la parte actora, a contar con un representante ante el ayuntamiento, realice la invitación o llamamiento (convocatoria) a los integrantes de dicha comunidad para que elijan a la persona que habrá de representarles.

Al efecto, no existe impedimento jurídico ni material para que la autoridad municipal cumpla con su obligación constitucional y legal, ya que, como se ha precisado, tanto en la Ley Orgánica Municipal como en la Ley de Derechos y Cultura Indígena, ambas del Estado de Hidalgo, se establecen las bases generales y los límites conforme a las cuales el ayuntamiento debe convocar a la comunidad de referencia al proceso electivo de su representación ante dicho órgano municipal de gobierno, circunstancia que justifica, plenamente, su actuación.

La actuación demandada por la parte actora resulta inherente a las funciones propias del ayuntamiento en otras materias tendentes al funcionamiento de la administración pública municipal, muestra de ello es como la ley, respecto de la elección de sus órganos auxiliares, le faculta para, en ejercicio de su facultad reglamentaria, establecer el procedimiento de convocatoria para la elección de delegados y subdelegados; los requisitos que deberán cubrir los aspirantes a los cargos antes mencionados; los periodos en que deban efectuarse las elecciones; los casos de nulidad o de invalidez de las

elecciones; los medios de impugnación; el tiempo que durarán en su encargo, el cual no será mayor de un año, con derecho a ratificación por una sola ocasión, y las causas de remoción por causa justificada, del delegado y subdelegado, respetando la garantía de audiencia (artículo 80 de la Ley Orgánica Municipal).

En esa tesitura, el ayuntamiento no estaría tomando una decisión de política pública estatal que demande la intervención exclusiva del órgano legislativo mediante el proceso democrático deliberativo, puesto que no se trata de resolver una cuestión atinente al núcleo esencial de la normativa constitucional ni de la ley, sino de acatar los principios y mandatos, así como las bases generales que en éstas se establecen en relación con el reconocimiento y garantía del derecho de los pueblos, comunidades y grupos indígenas de contar con representación ante el ayuntamiento.

En tal sentido, la implementación de acciones y medidas, así como de normativa por parte del ayuntamiento, tendente a garantizar la implementación del derecho de la comunidad indígena, a la que la parte promovente refiere su pertenencia, para elegir a su representante, atendería a los principios de seguridad jurídica y legalidad, en tanto éstas partirían de los mandatos y bases generales dispuestas en la normativa constitucional, federal y local, así como en la propia legislación local, evitando con ello una actitud arbitraria por parte de la aludida autoridad municipal que pudiera trasgredir los límites de la regularidad constitucional y legal, así como incidir, negativamente, en los derechos humanos de la población

indígena determinada, en lo general, y, en lo particular, en el derecho concreto de la parte actora y de su comunidad a contar con un representante ante el ayuntamiento.

Asimismo, no se corre el riesgo de que, al momento de ejercer su facultad normativa, en este caso, mediante la emisión de la convocatoria respectiva y de los acuerdos que resulten necesarios, el ayuntamiento desatienda los subprincipios de reserva de ley, así como el de subordinación jerárquica a la ley, ya que, como ha quedado demostrado, a partir de las bases generales dadas en la propia ley, en cumplimiento a la reserva constitucional de la que proceden, es posible deducir, como lo ha hecho este órgano jurisdiccional, la oportunidad con la que, ordinariamente, debe realizarse la convocatoria a elegir representante, el periodo que debe durar el procedimiento electivo, los aspectos en los que el ayuntamiento debe poner especial atención a efecto de garantizar el respeto de los derechos humanos de la población indígena participante, así como la temporalidad de la función del representante electo y la posibilidad de sustitución, en su caso.

Esto es, en las bases generales establecidas, expresamente, en la legislación local atinente, se define el qué (la elección de la representación indígena), el quién (el ayuntamiento y la comunidad indígena), el dónde (en la demarcación del pueblo, comunidad o grupo indígena de que se trate) y el cuándo (máximo, durante los primeros sesenta días de ejercicio del ayuntamiento entrante, a efecto de permitir la participación, oportuna, de la representación indígena, en la elaboración de

los distintos planes y programas de desarrollo municipal), por lo que corresponde al ayuntamiento su desarrollo, mediante la ejecución y concreción del supuesto jurídico regulado en la ley, es decir, el cómo (mediante la convocatoria a elección de representante, el reconocimiento de la persona elegida y la implementación de medidas para su eficaz desempeño), con base en su facultad normativa.

Consecuentemente, al precisar los aspectos anteriores en la convocatoria respectiva, el ayuntamiento no excedería la reserva de ley, por el contrario, proveería su exacta observancia en la esfera municipal conforme a su competencia y facultades expresas, cuyo ejercicio, en el caso concreto, resulta ser de índole indispensable para garantizar y optimizar el ejercicio del derecho humano de la parte actora, así como de la comunidad indígena en la que habita, a contar con representación ante el ayuntamiento, en cumplimiento a la finalidad dispuesta en la preceptiva constitucional y legal aplicable.

Lo explicado permitiría al ayuntamiento hacer valer la fuerza normativa de la Constitución, en tanto norma jurídica, así como cumplir con su obligación en materia de derechos humanos de la población indígena, concretamente, de la parte enjuiciante, así como de la comunidad a la que pertenece, en armonía con el ejercicio de su facultad normativa acorde a los principios que rigen su desarrollo (seguridad jurídica, legalidad, reserva de ley y subordinación jerárquica), pues se trata del desarrollo de la obligatoriedad de un derecho reconocido y garantizado en la Constitución y en la ley, a través de los medios para su

concreción y cumplimiento en la vida política y social tangible de una determinada comunidad indígena.

La obligación del ayuntamiento de emitir las disposiciones administrativas (convocatoria y acuerdos) para garantizar la elección de un representante indígena en la comunidad a la que pertenece la parte promovente resulta acorde a las leyes municipales apuntadas y le permite cumplir con las finalidades establecidas en éstas en materia de organización de la administración pública municipal, la regulación de los procedimientos y funciones públicas de su competencia, así como el aseguramiento de la participación ciudadana y vecinal en la vida pública del municipio.

Sobre todo, cuando con el establecimiento de las bases generales en las leyes municipales aplicables se busca potenciar la capacidad reglamentaria del ayuntamiento, en el entendido de que la competencia respecto de la especificidad de cada municipio -como lo es la existencia de los pueblos y de las comunidades indígenas, plenamente, determinadas en la ley- le corresponde al ayuntamiento y no al órgano legislativo estatal.

La falta de regulación procesal concreta, respecto del procedimiento que el ayuntamiento debe implementar para garantizar que la comunidad indígena elija a su representante no lo torna incompetente, puesto que, por principio de cuentas, este tiene el deber y la obligación de garantizar tal derecho, cuenta con las facultades expresas para ello, y en la legislación local se encuentran dadas las bases generales, los

parámetros y las directrices para que cumpla con tal mandato, sin que ello dependa, en la especie, de la actuación del órgano legislativo estatal.

La obligación de hacer efectivo el derecho de la comunidad indígena a contar con representación es del órgano legislativo local, así como del del ayuntamiento, por lo que si el primero, en acatamiento a la reserva legal establecida en la normativa constitucional, federal y local, ha dispuesto en la ley las bases generales para que la población indígena de cualquiera de los municipios de la entidad federativa puede concretar ese derecho, es evidente que la existencia de una laguna normativa, relativa a los mecanismos concretos para convocar a la comunidad de que se trate, puede ser subsanada por la autoridad municipal en ejercicio de su facultad normativa, acorde con los límites establecidos en la propia ley que le autoriza.

Sobre el particular, en la tesis XXXVII/2011 de rubro COMUNIDADES INDÍGENAS. ANTE LA AUSENCIA DE REGULACIÓN LEGAL DE SUS DERECHOS, DEBE APLICARSE LO DISPUESTO EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES,⁸⁹ la Sala Superior de este Tribunal precisó que de la interpretación sistemática y funcional de los artículos 1º y 2º de la Constitución federal; 1º, apartado 1, del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos; 1º, apartado 1, del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 5º, apartado b), 6º y 8º, apartado 2, del Convenio 169 de la Organización

⁸⁹ Publicada en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, página 50 y 51.

Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; 4°, 5° y 20 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, se advierte que el derecho fundamental al autogobierno, es una manifestación de la libre determinación de los pueblos indígenas, razón por la cual toda autoridad del Estado mexicano tiene la obligación de respetarlo, protegerlo, garantizarlo y promoverlo.

Por tanto, dicha superioridad determinó que, ante la ausencia de regulación legal del derecho de autodeterminación, las autoridades deben acudir a los criterios rectores de interpretación y aplicación en materia de derechos humanos, así como los principios y valores reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales que los regulan, a fin de remover los obstáculos existentes y establecer las vías para garantizar su ejercicio en la práctica.

Lo anterior no implica invadir la competencia del legislador local, puesto que éste ya ha ejercido sus atribuciones en la materia, con amplia libertad configurativa, si bien dejando de regular un supuesto de hecho específico (laguna normativa), empero, se trata de una deficiencia aparente, puesto que la normativa faltante es de carácter, meramente, instrumental, por lo que, en un primer momento, el ayuntamiento, válidamente, puede subsanarla y, en su defecto, el órgano jurisdiccional electoral competente, con independencia de la posibilidad de vincular al citado órgano legislativo a subsanar, formalmente, tal carencia en la ley.

De ahí que, como lo afirma la parte promovente, la autoridad responsable fue incongruente con su conclusión de que existía una omisión legislativa, pues dejó de vincular al Congreso local para que adecuara la Ley Orgánica Municipal, la Ley de Derechos y Cultura Indígena y, en su caso, el Código Electoral, todas del Estado de Hidalgo, a efecto de que precisara, formalmente, las reglas faltantes para la implementación concreta del procedimiento electivo de los representantes de los pueblos, comunidades y grupos indígenas de cada municipio a cargo de los ayuntamientos respectivos. Se insiste, en el caso, se trata de una laguna normativa cuya subsanación es posible, aunado a que la parte actora no controvertió omisión legislativa alguna por parte del órgano legislativo local.

Como se ha explicado en la presente resolución, las bases legales para la implementación de la elección de un representante por parte de la comunidad indígena a la que pertenece la parte actora se encuentran, debidamente, diseñadas y establecidas en la propia legislación local, la cual ha sido analizada e interpretada por este órgano jurisdiccional, por lo que su concreción y funcionamiento efectivo en el ayuntamiento de Tulancingo de Bravo, Hidalgo, o de cualquier otro, en su caso, no afectaría de ninguna manera las condiciones de gobernabilidad o gobernanza de la autoridad municipal, sino todo lo contrario, puesto que garantizaría la concreción de una forma de participación política reconocida y garantizada constitucionalmente.

Ello no implica, desde luego, que el ayuntamiento cuente con atribuciones para imponer reglas que incidan, directamente, en

la forma en que la comunidad debe elegir a sus representantes, puesto que ésta, conforme a su autonomía y autodeterminación deberá hacerlo por sí misma, sin embargo, la actuación de dicha autoridad al convocar a la elección del representante de la comunidad, así como la precisión de los parámetros a los que dará seguimiento para garantizar el respeto de los derechos humanos de la población indígena que, activa o pasivamente, participe en dicho procedimiento, presupone un estado de cosas necesario para garantizar el reconocimiento y efectivo ejercicio de la representación que resulte elegida por la comunidad.

Por ello, para cumplir con su obligación, el ayuntamiento no necesita de la realización de estudios demográficos y sociales, puesto que, en primer término, en la propia ley ya se encuentran determinadas las comunidades indígenas pertenecientes al municipio de Tulancingo de Bravo, como parte del catálogo de pueblos y comunidades indígenas del Estado de Hidalgo reconocido por el Congreso local, basado en la metodología prevista en la propia normativa legal, entre las que se encuentra la comunidad de Santa Ana Hueytlalpan (artículos 4º, párrafo segundo, fracción XXVIII, 8º y 9º de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo).

Para estar en condiciones de convocar a la elección de la representación indígena, en el caso concreto, el ayuntamiento tampoco requiere de la práctica de consultas previas, relativas a las necesidades de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas del municipio, incluida a la que

pertenece la parte promovente, porque, precisamente, con la elección del representante indígena -su reconocimiento y su funcionamiento efectivo- se busca garantizar que éste constituya un vínculo institucional y directo entre la autoridad municipal y la comunidad para la gestión y atención de dichas necesidades en los distintos ámbitos de la vida política, social y cultural.

Máxime cuando en la propia ley se exceptúa de ser objeto de consulta la creación o reforma al marco jurídico que derive de los mandatos de la Constitución federal y local, supuesto que se actualiza en el caso concreto, toda vez que la emisión de la convocatoria por parte del ayuntamiento para que la comunidad de Santa Ana Hueytlalpan elija a su representante, atendería al cumplimiento de su obligación constitucional y legal de garantizar tal derecho a la población indígena de la mencionada comunidad (artículo 14, último párrafo, de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo).

Por otra parte, es desacertado el argumento de la autoridad responsable de que lo anterior constituiría una trasgresión normativa, así como material, a la estructura orgánica del ayuntamiento, puesto que, como lo asevera la parte actora, ésta se encuentra definida, normativamente, desde el ámbito constitucional y legal (artículos 115, base I, primer párrafo, de la Constitución federal; 124 y 127 de la Constitución local, así como 29, párrafo primero, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo), además de que, como se ha explicado, la presencia de un representante indígena, así como el desarrollo efectivo de las funciones que le corresponden, en modo

alguno, implica una alteración a la conformación de dicho ente de gobierno, puesto que el representante indígena de la comunidad no es un servidor público municipal, ni tampoco un integrante del cabildo, en tanto se constituye como un enlace para la comunicación con la autoridad indígena y, finalmente, con la comunidad que lo ha electo.

No es obstáculo a lo que aquí se sostiene, la existencia de un precedente (TEEH-JDC-56/2018) en el que la autoridad responsable haya considerado que el órgano legislativo local incurrió en omisión legislativa y, en tal sentido, lo haya vinculado a subsanar tal deficiencia mediante la creación de la normativa mínima para garantizar el acceso de las personas indígenas a la representación efectiva en los órganos de elección popular, concretamente, en relación al derecho de la mujer indígena de votar y ser votada en condiciones de igualdad que derivó de la reforma a la fracción III del apartado A del artículo 2° de la Constitución federal, realizada por decreto de catorce de abril de dos mil quince, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el veintidós de mayo siguiente.

En principio, porque el objeto de dicha resolución fue lo relativo al derecho de la población indígena para acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, particularmente, en condiciones de igualdad para las mujeres indígenas, previsto en la fracción III del apartado A del artículo 2° de la Constitución federal, el cual, si bien es cierto, junto con el derecho a elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, dispuesto en la

fracción VII del numeral en cita, forman parte del modelo de gobierno y participación política identificado, previamente, como integracionista (no forzado) o de acciones afirmativas, el primero resulta ser de una configuración más amplia, puesto que, en el caso de los representantes, éstos no ostentan un cargo de elección popular como integrantes del ayuntamiento de que se trate.

Por ende, con independencia del estado del cumplimiento de la aludida resolución, el cual se podría relacionar con la reciente reforma al artículo 5° de la Constitución local, publicada el pasado diecinueve de septiembre de este año, se reitera que lo importante es que, en la legislación local, el órgano legislativo estableció las bases generales para garantizar la elección y funcionamiento de los representantes indígenas ante el ayuntamiento, con excepción de la laguna normativa relativa a la actuación concreta de dicha autoridad municipal en la implementación del procedimiento electivo, empero, el ayuntamiento, válidamente, puede y debe ejercer su competencia y atribuciones normativas a efecto de garantizar a la parte actora y, por ende, a la comunidad indígena a la que ésta dice pertenecer, su derecho a elegir y a contar con un representante ante dicho ente de gobierno, en tanto no se concrete alguno de los modelos de gobierno y participación política que derivan de la reforma a la normativa electoral local, en los términos que se han explicado.

Lo resuelto por la autoridad responsable, además de carecer de la fundamentación y la motivación adecuada y, por tanto, ser incongruente, trasgrede el derecho de la parte actora,

como integrante de una comunidad indígena, de contar con un representante en el ayuntamiento, puesto que pospone el ejercicio de dicho derecho hasta en tanto el Congreso local subsane la omisión legislativa que consideró se actualizaba, así como a la concreción de la reforma electoral en la entidad, pese a que, como se evidenció, en ésta no se abordó la temática relativa al derecho de los pueblos, comunidades y grupos indígenas asentados en los municipios a contar con representación ante el ayuntamiento, aunado a que sus efectos, como se apuntó, se verán materializados hasta el próximo cinco de septiembre de dos mil veinte.

La autoridad responsable perdió de vista que el reconocimiento convencional y constitucional del derecho de los pueblos, comunidades y grupos indígenas a contar con una representación efectiva en los órganos de gobierno, así como el deber de los entes públicos de garantizar dicho derecho, constituye una vía institucional para contribuir a que el desarrollo de dichos pueblos, comunidades y grupos se realice en un ambiente de paz social, por lo que, como tribunal con facultades de control de convencionalidad y constitucionalidad, no debió consentir un estado inconstitucional de cosas que propicia una constante conculcación de los derechos humanos de la población indígena, específicamente, de la parte actora, en tanto persona indígena, como de la comunidad a la que se autoadscribe, Santa Ana Hueytlalpan en el municipio de Tulancingo de Bravo, Hidalgo.

Es por lo que, en la especie, la obligación de garantizar tal derecho se debe cumplir a la brevedad posible, la cual corre a

cargo del ayuntamiento de Tulancingo de Bravo, Hidalgo, pues es éste el que ha dejado de cumplir con el deber de convocar a la elección respectiva, así como de reconocer y otorgar las condiciones para que dicho representante ejerza sus funciones.

Al respecto, conviene poner de manifiesto que la finalidad constitucional que le fue asignada al ayuntamiento en la materia indígena, debe ser comprendida en el sentido de que el ejercicio de sus atribuciones debe buscar el cumplimiento integral de sus finalidades en beneficio de la población indígena del municipio, como resultado de una auténtica convicción política de que ello beneficia a la adecuada marcha de la función pública gubernamental, y no verse de manera reducida, esto es, como si la implementación de las reglas y procedimientos de organización de los procesos electivos de los representantes indígenas constituyera una obligación *no deseada* o, inclusive, una *carga institucional*.

En ese sentido, la autoridad responsable pasó por alto que su obligación es asegurar que las funciones del ayuntamiento en la materia impliquen un espectro más amplio en el reconocimiento y la garantía del ejercicio de los derechos políticos de la población municipal indígena, a efecto de no quedarse en la vertiente formal del régimen democrático, sino hacer realidad su ámbito sustantivo, compuesto por un conjunto de derechos fundamentales y prerrogativas que son, finalmente, el contenido material de todo el entramado instrumental de los procesos.

Resulta contrario a un Estado democrático de Derecho aplazar el ejercicio del derecho implicado, cuando, en principio, su reconocimiento y garantía busca favorecer su ejercicio efectivo, especialmente, cuando se trata de una decisión que afectará de manera directa los intereses de una persona indígena, así como de su comunidad, reconocida por la propia ley, ya que ello implica desconocer el contexto de desigualdad material en que dicha población subsiste e, inclusive, agravarlo, mediante la denegación indirecta de justicia.

Por tanto, con lo resuelto en la sentencia impugnada, el tribunal local dejó de interpretar las normas relativas a los derechos humanos de representación política y participación efectiva en la toma de decisiones públicas que tienen los pueblos, comunidades y grupos indígenas, de conformidad con la constitución y los tratados internacionales de la materia, pese a tener la obligación de hacerlo, pues no solamente evitó garantizar la protección más amplia de tales derechos, de manera concreta, en favor de la parte demandante y los integrantes de la comunidad a la ésta pertenece, sino que, también, incumplió con la obligación constitucional de promover, respetar, proteger y garantizar esos derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, lo que constituye una razón más para considerar fundados los motivos de agravio de la parte enjuiciante.

SEXO. Efectos de lo resuelto por esta Sala Regional. Al haber resultado fundados los agravios relativos a la falta de fundamentación y motivación, así como a la incongruencia de

la sentencia controvertida, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, párrafo primero, y 99, párrafo cuarto, fracciones V y X, de la Constitución federal; 184; 186, fracciones III, inciso c), y X; y 195, fracciones IV y XIV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 2°, párrafos 1 y 2; 3°, párrafos 1, inciso a), y 2, inciso c); 4°; 22; 79, párrafo 1; 80, párrafos 1, inciso f), y 2; 83, párrafo 1, inciso b), y 84, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, **en plenitud de jurisdicción**, lo conducente es revocar la sentencia impugnada, para los efectos que a continuación se precisan:

- a) Se califican de fundados los agravios planteados por la parte actora en la instancia local, por las consideraciones precisadas en el considerando quinto que antecede, en tanto éstas resultan aplicables;
- b) Se determina que el ayuntamiento de Tulancingo de Bravo, Hidalgo, ha sido omiso en garantizar el derecho de la parte actora, así como de la comunidad a la que pertenece, a elegir a un representante indígena ante el ayuntamiento;
- c) Se ordena al ayuntamiento de Tulancingo de Bravo, Hidalgo que:
 - i) Emita en un plazo de siete días naturales, contados a partir de la notificación de la presente sentencia por parte de esta Sala Regional, una convocatoria, tanto en español como traducida al otomí, con la finalidad de invitar a los integrantes de la comunidad indígena

- de Santa Ana Hueytlalpan, para elegir, de acuerdo con su sistema de normas internas, procedimientos, tradiciones, usos y costumbres, a su representante ante el ayuntamiento;
- ii)** Publique y difunda, por un plazo, mínimo, de siete días naturales, posteriores a su emisión, la referida convocatoria. Dicha publicación y difusión deberá hacerla en los estrados del ayuntamiento o en los espacios utilizados para dar a conocer avisos públicos, en las oficinas de los órganos auxiliares del ayuntamiento correspondientes a la comunidad convocada, así como en los boletines municipales o equivalentes;
 - iii)** Concluya el procedimiento electivo, a más tardar, treinta días naturales posteriores a la fecha en que sea emitida la convocatoria;
 - iv)** Reconozca, dentro de los tres días hábiles siguientes a la conclusión del proceso electivo, al representante indígena electo, cerciorándose de su acreditación por parte de la autoridad indígena, a efecto de que empiecen a ejercer dicha representatividad, inmediatamente, después de su reconocimiento;
 - v)** Deje constancia, mediante la redacción de un acta, del reconocimiento, la entrada en funciones del representante electo, así como de las condiciones materiales proporcionadas para el ejercicio de la representación;
 - vi)** De ser el caso, adecue y armonice cualquier normativa municipal (bando, reglamentos, lineamientos u otros similares) que contraponga a los

- parámetros establecidos en la presente sentencia, sin perjuicio del cumplimiento oportuno de ésta última, y
- vii)** Informe, oportunamente, a esta Sala Regional del cumplimiento de cada uno de los actos precisados en los incisos i) a v) que anteceden, así como vi), en su caso, acompañando las constancias idóneas que lo acrediten, esto es, copias certificadas o constancias expedidas por funcionario municipal con fe pública, según corresponda, dentro de los tres días hábiles siguientes a que ello suceda.

Se dejan a salvo los derechos de la parte actora, así como de cualquier integrante de la comunidad convocada o, en su caso, de la autoridad indígena de esta o de quienes sus intereses representen, para que promueva ante esta Sala Regional los incidentes de inejecución de sentencia que a su derecho convengan, a efecto de demandar al ayuntamiento el cumplimiento de la sentencia.

SÉPTIMO. Traducción y difusión de la sentencia. 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, así como 7º de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo, 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,⁹⁰ esta Sala Regional estima necesario elaborar una síntesis de la presente sentencia a fin de que sea traducida a la lengua otomí en la comunidad de Santa Ana Hueytlalpan, municipio de Tulancingo de Bravo, Hidalgo. El resumen es el siguiente:

RESUMEN DE LA SENTENCIA

El nueve de octubre de dos mil diecinueve, la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dictó sentencia en el juicio ciudadano número ciento dieciocho de dos mil diecinueve, promovido por un ciudadano otomí de la comunidad de Santa Ana Hueytlalpan del municipio de Tulancingo de Bravo, Hidalgo.

La Sala Regional ordenó al ayuntamiento de Tulancingo de Bravo, Hidalgo, que garantice el derecho de la comunidad indígena de Santa Ana Hueytlalpan a elegir a un representante.

El ayuntamiento de Tulancingo de Bravo, Hidalgo, debe convocar a los integrantes de la comunidad indígena de Santa Ana Hueytlalpan a elegir, conforme a sus usos y costumbres, a la persona, hombre o mujer, que les representará ante el ayuntamiento.

El proceso de elección deberá concluir, a más tardar, en treinta días, contados a partir de la fecha en que el ayuntamiento emita la convocatoria.

El ayuntamiento deberá reconocer al representante electo por la comunidad, a más tardar, tres días después de la conclusión del proceso de elección.

En caso de que el ayuntamiento no emita la convocatoria, no concluya el proceso de elección dentro del tiempo indicado o no reconozca al representante electo, cualquier habitante de la comunidad indígena de Santa Ana Hueytlalpan podrá acudir a la Sala Regional Toluca y presentar un incidente de incumplimiento de sentencia.

⁹⁰ Publicada en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, páginas 29, 30 y 31.

De no estar de acuerdo con la convocatoria que el ayuntamiento emita, cualquier habitante de la comunidad indígena de Santa Ana Hueytalpan podrá acudir al Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo y presentar una demanda de juicio ciudadano.

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, así como para que, una vez obtenida la traducción del resumen, ésta se notifique a las partes, en los mismos términos que la presente sentencia, y se remita tanto al tribunal electoral local como al ayuntamiento, a efecto de que la publiquen en sus estrados, incluidos, los de la delegación y/o subdelegación que correspondan a la comunidad de Santa Ana Hueytalpan, en el caso del ayuntamiento.

En consecuencia, al haber resultado fundados los motivos de agravio planteados por la parte promovente, por lo expuesto y fundado, se

R E S U E L V E

PRIMERO. Se revoca la sentencia impugnada.

SEGUNDO. Se ordena al ayuntamiento de Tulancingo de Bravo, Hidalgo, que dé cumplimiento a esta sentencia en los términos y para los efectos precisados en los considerandos quinto y sexto de esta resolución.

TERCERO. 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 de esta.

Notifíquese, personalmente, a la parte actora, en el domicilio que se señala en la copia de su credencial para votar que obra en autos; **por oficio,** acompañado de copia certificada de la sentencia, al Tribunal Electoral, así como al ayuntamiento de Tulancingo de Bravo, ambos del Estado de Hidalgo, 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 judicial 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 emitió voto particular, lo resolvieron y firman 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

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**ALEJANDRO DAVID AVANTE JUAN CARLOS SILVA ADAYA
JUÁREZ**

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 EL SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN MAYORITARIA RECAÍDA EN EL JUICIO CIUDADANO ST-JDC-118/2019.

Con respeto a la magistrada presidenta y magistrado que integran esta Sala Regional, me permito exponer las razones de mi disenso en relación con lo resuelto por la mayoría, relacionada con la modificación de la sentencia impugnada en este juicio, y el ordenar al ayuntamiento llevar a cabo el procedimiento para la designación del representante de la comunidad indígena en Santa Ana Hueytlalpan, en Tulancingo Hidalgo.

a. Caso concreto.

El actor refiere que la sentencia reclamada es incongruente, poco clara y no exhaustiva, carente de documentación e investigación, indebidamente fundada y motivación.

Lo anterior al considerar que la responsable no llevó a cabo una interpretación progresista del artículo 2 constitucional, interpretación que debió asumir al resolver respecto de las peticiones que se relacionen por parte grupos desfavorecidos.

Igualmente, refiere que no aplica lo previsto en el 1 constitucional que obliga a procurar la protección más amplia los derechos humanos. Es decir, la responsable debió considerar que las autoridades administrativas, incluso las

municipales, deben proteger, promover, respetar y garantizar los derechos humanos pues la falta de normatividad no puede ser pretexto o excusa para que se garanticen los derechos humanos de personas, como en su caso, indígena.

Por tanto, solicita se ordene al ayuntamiento de Tulancingo de Bravo, Hidalgo, que implemente las medidas necesarias para garantizar el derecho de la comunidad indígena, a la que la parte promovente dice pertenecer, a contar con un representante ante el ayuntamiento en mención.

b. Decisión mayoritaria.

En este juicio, la mayoría decidió revocar la sentencia recaída en los juicios ciudadanos locales TEEH-JDC-021/2019 y su acumulado TEEH-JDC-023/2019, sustentando su determinación en que, contrario a lo resuelto por el tribunal responsable, existe una base constitucional, así como bases legales generales, relativas, esencialmente, a la administración municipal y al procedimiento administrativo, que le otorgan competencia y facultan al ayuntamiento para que, en el ámbito de su autonomía, establezca la normativa que le permita atender las cuestiones operativas que contribuyan a la consecución de sus fines.

Por tanto, se consideró que la responsable indebidamente dejó de ordenar al ayuntamiento que, en ejercicio de sus deberes y atribuciones, convencionales, constitucionales y legales, llevará a cabo las acciones necesarias para garantizar, entre otros, la realización del proceso electivo para la elección de la

representación de la comunidad indígena a la que la parte actora dice pertenecer.

En ese sentido, se ordenó al ayuntamiento emitir una convocatoria con la finalidad de invitar a los integrantes de la comunidad indígena de Santa Ana Hueytlalpan, para elegir, de acuerdo con su sistema de normas internas, procedimientos, tradiciones, usos y costumbres, a su representante ante el ayuntamiento; y una vez agotado el procedimiento dictado, reconocer al representante indígena electo, cerciorándose de su acreditación por parte de la autoridad indígena. También se ordena adecuar y armonizar cualquier normativa municipal que contraponga a los parámetros establecidos en la sentencia modificada.

C. Razones de disenso.

Como adelanté, no comparto la revocación de la sentencia impugnada, por los siguientes motivos, el primero relacionado con la improcedencia del medio por falta de legitimación; los restantes con aspectos de fondo y sobre los efectos de la resolución aprobada.

1. Improcedencia por falta de legitimación del actor para interponer el juicio.

Ha sido criterio reiterado de este Tribunal, tal como se precisó en las sentencias dictadas en los juicios ciudadanos SUP-JDC-109/2017, SUP-JDC-114/2017, ST-JDC-2/2017, ST-JDC-23/2017 y ST-JDC-79/2019, el reconocimiento, a nivel

convencional, constitucional y legal general, de la composición pluricultural y pluriétnica de la nación, sustentada, originalmente, en sus pueblos indígenas, y sus comunidades, cuya conciencia de identidad constituye un criterio fundamental, tiene como efecto garantizarles a dichos pueblos y comunidades (incluidos grupos indígenas) su derecho a la libre determinación y autonomía.

Esto implica la obligación de todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar, en el ámbito de sus competencias, los derechos humanos de dichos pueblos y comunidades indígenas, así como comunidades equiparables a éstos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

En tal sentido, uno de los aspectos que deriva del reconocimiento constitucional de la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas es su derecho a elegir a sus representantes para que éstos participen en la toma de decisiones, públicas o privadas, que afecten su esfera jurídica, a efecto de que en la deliberación correspondiente se tome en cuenta su sistema normativo,⁹¹ sus procedimientos y tradiciones.⁹²

⁹¹ Véase la jurisprudencia 20/2014 de título COMUNIDADES INDÍGENAS. NORMAS QUE INTEGRAN SU SISTEMA JURÍDICO, publicada en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, páginas 28 y 29.

⁹² En ese tenor, las razones contenidas en la tesis LII/2016 de rubro SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SE INTEGRA POR EL DERECHO INDÍGENA Y EL DERECHO FORMALMENTE LEGISLADO, consultable en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 134 y 135.

Consecuentemente, el Estado debe promover y garantizar la democracia participativa indígena, 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.

Ello, puesto que dichas decisiones pueden implicar, entre otras, cuestiones relacionadas con su desarrollo político, económico, social y cultural; acceso a servicios públicos; paz; seguridad; salud; tenencia y uso de la tierra; conservación y protección del medio ambiente; políticas de apoyo a grupos desfavorecidos; acceso equitativo a la jurisdicción,⁹³ así como el reconocimiento de su identidad y trato libre de discriminación.

En la especie, en la sentencia aprobada por la mayoría, se tuvo al actor promoviendo por su propio derecho, es decir no en representación de su comunidad, ni ostentándose como integrante de la asamblea máxima de decisión y representación de su comunidad, o encargo similar.

⁹³ En el mismo tenor, las jurisprudencias 4/2012, intitulada COMUNIDADES INDÍGENAS. LA CONCIENCIA DE IDENTIDAD ES SUFICIENTE PARA LEGITIMAR LA PROCEDENCIA DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO, visible en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 10, 2012, páginas 18 y 19, así como 7/2013, de rubro PUEBLOS INDÍGENAS. SE DEBE GARANTIZAR A LOS CIUDADANOS QUE LOS CONFORMAN UN EFECTIVO ACCESO A LA JURISDICCIÓN ELECTORAL, publicada en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 12, 2013, páginas 19, 20 y 21.

En mi concepto, el derecho de la representación indígena ante los ayuntamientos, radica precisamente en que dicho Derecho pertenece y se debe a las comunidades indígenas, no así a un individuo.

Es decir, el derecho reconocido atiende a la comunidad en su conjunto, a fin de que, mediante su autodeterminación y formas de organización, sea esta quien procese los diversos temas a fin de concluir si, en primera instancia, es su deseo contar con un representante ante el ayuntamiento, y posteriormente, decidir quién debe representarlos.

No obstante, en el caso al actor se le tuvo promoviendo por propio derecho, por lo cual, me parece no cuenta con legitimación para promover el presente juicio, ya que no se le tuvo como representante de la comunidad, ni mucho menos acreditó que dicha comunidad lo nombrara, o al menos, demostrar que la asamblea de su comunidad le haya instruido a instar el juicio.

Por lo que, en mi concepto, un ciudadano que se autoadscribe como indígena y que promueve por propio derecho, no puede tener legitimación para reclamar en instancia jurisdiccional, la violación al derecho de representación ante el ayuntamiento de la comunidad indígena a la que dice pertenecer.

En suma, considero que el actor tampoco tiene legitimación para solicitar se lleve a cabo el procedimiento de representación indígena en la localidad de Sana Ana Hueytlalpan, en atención a lo siguiente.

En la sentencia la mayoría de mis compañeros Magistrados determinaron que, en atención al principio de *“buena fe”*, además de que *“podría tratarse de un documento desactualizado”* debía tenerse al actor como integrante de la comunidad de Santa Ana Hueytlalpan, en Tulancingo, Hidalgo, no obstante que en la credencial para votar con fotografía que obra en autos se aprecia que tiene su domicilio en la diversa localidad de *“San Rafael Loma Bonita”*, también en Tulancingo Hidalgo.

Es decir, de autos no se obtiene que el actor tenga su domicilio en la comunidad a la cual, de acuerdo a los efectos de la sentencia, se ordena al ayuntamiento que emita la convocatoria y llevar a cabo el procedimiento respectivo para designar al representante indígena de dicha comunidad ante el ayuntamiento.

2. Aspectos de fondo.

Respecto del fondo, el actor plantea textualmente en su demanda que *“...la sentencia sin sustento jurídico justifica la omisión y la negativa a generar las medidas para garantizar el derecho de las comunidades indígenas a una representación ante el ayuntamiento...”*, reclamo que hace extensivo a las 12 comunidades existentes del municipio de Tulancingo de Bravo, urgiendo se inste al Congreso del Estado para adecuar la legislación conforme al mandato del artículo 2 de la Constitución Política Federal, reconociendo en principio, que ese derecho es de las comunidades indígenas a que hace

mención; y que la determinación que pide para remediar la violación que alega consiste en que se ordene al Congreso del Estado regular esta figura, aspecto del cual no se hace cargo la sentencia aprobada por la mayoría.

De otra parte, debo señalar que en mi concepto la mayoritaria pasa por alto el derecho de la comunidad a solucionar sus conflictos internos conforme a su normatividad consuetudinaria, derecho reconocido expresamente en el artículo 2° de la constitución federal y 5° de la Constitución del Estado de Hidalgo.

El anterior criterio se apoya en lo sostenido por este tribunal en la tesis jurisprudencial de rubro “**SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. IMPLICACIONES DEL DERECHO DE AUTODISPOSICIÓN NORMATIVA**” visible bajo la clave XXVII/2015; y en lo que resulta aplicable en la tesis aislada de rubro “**COMUNIDADES INDÍGENAS. ASPECTOS A CONSIDERAR POR EL JUZGADOR PARA TENER POR ACREDITADA SU REPRESENTACIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, CUANDO EXISTA DISCREPANCIA EN LAS ACTAS DE ASAMBLEA EN CUANTO A QUIÉN CORRESPONDE**”, aprobada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del segundo circuito.

Asimismo, no debe pasarse por alto que en cualquier caso la pretensión del actor debió procesarse en primer lugar al interior de la comunidad a la que pertenece, para que como resultado de dicha consulta se tomara por el colectivo la determinación que correspondiera, siendo como lo he venido reiterando éste

un derecho de la comunidad y no de un ciudadano en lo individual.

En este sentido, considero que al desconocerse la voluntad de la comunidad a que dice pertenecer el accionante, de tomarse una determinación con impacto en ella, se podrían materialmente trasgredir sus derechos, generando aun sin quererlo, condiciones de asimilación, al someter estas situaciones a la sola voluntad de un ciudadano.

3. Efectos de la sentencia materialmente legislativos.

De superarse las improcedencias destacadas, respecto del fondo del asunto, tampoco comparto los efectos ordenados por la mayoría, en atención a lo siguiente.

La sentencia aprobada tiene efectos materialmente legislativos, y en mi concepto, lo único que podría ordenarse, sería el vincular a las autoridades involucradas en el proceso legislativo del Estado de Hidalgo, a emitir la Ley conducente a fin de terminar con la omisión legislativa.

De conformidad con la tesis XIX/2018, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro “DIFERENCIAS ENTRE LAS LAGUNAS NORMATIVAS Y LAS OMISIONES LEGISLATIVAS⁹⁴”, así como lo sostenido en el amparo en revisión, 1359/2015, consideró que al tratarse de omisiones legislativas, éstas no pueden ser reparadas

⁹⁴ Época: Décima Época, Registro: 2016420, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 52, Marzo de 2018, Tomo I, Página: 1095.

unilateralmente por los tribunales, pues éstos no tienen competencia para emitir las leyes ordenadas por la Constitución, por lo que es el órgano legislativo quien debe cumplir con su deber de legislar.

En este sentido, si la Constitución atribuyó la función de legislar al Poder Legislativo y el Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, no podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo.

En el caso, la Constitución local contempla, en su artículo 5 fracción VII, que las comunidades podrán asociarse en términos de Ley.

“VIII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

La Ley establecerá las funciones que tendrá dicha representación, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.”

Como se aprecia, la propia Constitución local señala que la Ley establecerá las funciones que tendrá la representación, entendiéndose que igualmente se definirán las características, y procedimientos para su definición.

Situación similar a lo que ocurre, por ejemplo, en el Estado de México, en el cual, en la Ley Orgánica Municipal, en el artículo 78 se contempla que en los municipios con población indígena,

el cabildo emitirá una convocatoria con la finalidad de invitar a las comunidades indígenas a elegir, de acuerdo con su sistema de normas internas, procedimientos, tradiciones, usos y costumbres, un representante ante el Ayuntamiento, dicha voluntad será plasmada en un acta. La convocatoria deberá expedirse entre el segundo domingo de marzo y el 30 de ese mes del año inmediato siguiente a la elección del ayuntamiento, en la forma y términos que éste determine y aprobada por el Cabildo; tendrá que publicarse, con su respectiva traducción, en los lugares más visibles y concurridos por los indígenas. Tal representación deberá ser reconocida por el Ayuntamiento electo a más tardar el 15 de abril del año que corresponda. Los municipios pluriculturales, podrán tener un representante por cada etnia y/o grupo indígena.

Es decir, dicho artículo refiere parámetros y regula la forma en que deberá convocarse, elegirse y reconocerse al representante indígena que las comunidades que esta característica así lo decidan, situación que, como se desprende de autos, en el Estado de Hidalgo no ocurre, de ahí la referida omisión legislativa.

Por tanto, el hecho de que un tribunal emita una sentencia estimatoria por omisión legislativa, y proceda a “cubrirla”, estaría interviniendo en el proceso legislativo sin que haya sustento constitucional para ello y, de esa manera, estaría violando el principio de división de poderes, en específico el conferido al legislativo, quien tiene una función de la máxima

importancia y ésta se le ha encomendado de manera exclusiva.

Por tanto, en mi concepto, de dictarse una sentencia estimatoria en este sentido, sólo podría vincularse al poder legislativo del Estado de Hidalgo a que expida las normas correspondientes.

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

MAGISTRADO

ALEJANDRO DAVID AVANTE JUÁREZ