



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

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

EXPEDIENTE: ST-JDC-2/2017

ACTOR: ANTONIO MEJÍA
RAMÍREZ

AUTORIDADES RESPONSABLES:
TRIBUNAL ELECTORAL DEL
ESTADO DE MÉXICO Y
AYUNTAMIENTO DE TOLUCA,
ESTADO DE MÉXICO

MAGISTRADO PONENTE: JUAN
CARLOS SILVA ADAYA

SECRETARIOS: CLAUDIA
ELIZABETH HERNÁNDEZ
ZAPATA, GERMÁN RIVAS
CÁNDANO Y UBALDO IRVIN LEÓN
FUENTES

Toluca de Lerdo, Estado de México, a diecisiete de mayo de
dos mil diecisiete

VISTOS, para resolver, el juicio ciudadano identificado con la
clave **ST-JDC-2/2017**, integrado con motivo de la demanda
presentada por Antonio Mejía Ramírez, quien se ostenta
como indígena otomí originario del municipio de Toluca,
Estado de México, a fin de impugnar: **a)** La sentencia de
nueve de diciembre de dos mil dieciséis, dictada por el
Tribunal Electoral de esa entidad federativa, en el juicio
ciudadano local JDCL/128/2016, mediante la cual, por una
parte, se ordena notificar al actor el dictamen de “designación
del representante de las comunidades con población indígena
ante el H. Ayuntamiento de Toluca 2016-2018” aprobado por
ese ayuntamiento y, por otra, se dejan a salvo sus derechos
para impugnar dicho dictamen a partir de su notificación, y **b)**
El propio dictamen.

RESULTANDO

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

1. Dictamen de procedencia de emisión de la convocatoria. El siete de marzo de dos mil dieciséis, las comisiones unidas de Desarrollo de Pueblos Indígenas y Derechos Humanos, y de Participación Ciudadana y Desarrollo Social del Ayuntamiento de Toluca, Estado de México, resolvieron procedente la emisión de la convocatoria a las comunidades indígenas para elegir, de acuerdo con sus sistemas de normas internas, procedimientos, tradiciones y costumbres, un representante ante el ayuntamiento, sometiendo la misma a aprobación del cabildo.¹

2. Convocatoria. El trece de marzo de dos mil dieciséis, el Ayuntamiento de Toluca, Estado de México, publicó la *Convocatoria a las comunidades indígenas a elegir, de acuerdo con su sistema de normas internas, procedimientos, tradiciones, usos y costumbres, un representante ante el H. Ayuntamiento.*²

3. Registro. El dieciocho de marzo de dos mil dieciséis, el actor presentó su documentación como aspirante a representante indígena ante el ayuntamiento.³

4. Dictamen (acto impugnado). El treinta y uno de marzo de dos mil dieciséis, los integrantes de las Comisiones Unidas de Desarrollo de Pueblos Indígenas y Derechos Humanos, y de Participación Ciudadana y Desarrollo Social, emitieron el

¹ Fojas 99 a 102 del cuaderno accesorio único.

² Foja 133 del cuaderno principal, así como 86 y 87 del cuaderno accesorio único.

³ Fojas 134 a 144 del cuaderno principal, y 115 a 124 y 134 del accesorio único.

dictamen de “designación del representante de las comunidades con población indígena ante el H. Ayuntamiento de Toluca 2016-2018.”⁴

5. Aprobación del dictamen. El seis de abril de dos mil dieciséis, en la Décima Segunda Sesión Ordinaria de Cabildo, por mayoría de votos, el cuerpo edilicio aprobó el dictamen referido en el punto anterior.⁵

6. Publicación de los resolutivos del dictamen aprobado. El once de abril de dos mil dieciséis, en la Gaceta Municipal Semanal del Ayuntamiento de Toluca, Estado de México, se publicaron los puntos resolutivos del dictamen aprobado por el cabildo, referido en el punto 4.⁶

7. Derecho de petición. El seis de septiembre de dos mil dieciséis, el actor presentó escrito ante el Ayuntamiento de Toluca, Estado de México, a través del cual solicitó que se diera respuesta a su solicitud de ser reconocido como representante indígena ante ese ayuntamiento, mismo que fue remitido a la Comisión de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Derechos Humanos, el doce siguiente.⁷

8. Respuesta (acto impugnado en el juicio local). El veintinueve de septiembre de dos mil dieciséis, mediante el oficio número 10101A000/634/2016, de veintiséis del mismo mes y año, la Comisión de Desarrollo de Pueblos Indígenas y Derechos Humanos del Ayuntamiento de Toluca, Estado de México, dio respuesta al actor, en el sentido de relatar las

⁴ Fojas 145 a 149 del cuaderno principal, y 129 a 133 del accesorio único.

⁵ Fojas 150 y 151 del cuaderno principal.

⁶ Fojas 152 a 158 del cuaderno principal, así como 107 a 114 del cuaderno accesorio único.

⁷ Fojas 80, 84 y 85 del cuaderno accesorio único.

etapas del procedimiento que se llevó a cabo para “elegir” al representante indígena ante el ayuntamiento, afirmando que el mismo fue conforme a Derecho y de manera transparente.⁸

9. Juicio ciudadano local. El cinco de octubre de dos mil dieciséis, el actor presentó demanda de juicio ciudadano ante el Ayuntamiento de Toluca, Estado de México, en contra del oficio de respuesta precisado en el punto anterior, misma que fue remitida al Tribunal Electoral de esa entidad federativa, el veintiséis del mismo mes y año, quien la radicó con el número de expediente JDCL/128/2016.⁹

10. Sentencia del juicio local (acto impugnado). El nueve de diciembre de dos mil dieciséis, el Tribunal Electoral del Estado de México dictó sentencia en el juicio ciudadano JDCL/128/2016, en el sentido de revocar el oficio de respuesta controvertido, y ordenar que se notificara al actor el dictamen de “designación del representante de las comunidades con población indígena ante el H. Ayuntamiento de Toluca 2016-2018”, aprobado por ese órgano municipal, relativo al nombramiento del representante indígena ante dicho ayuntamiento, dejando a salvo sus derechos para impugnar el dictamen referido a partir de su notificación.¹⁰

La sentencia fue notificada al actor el doce de diciembre de dos mil dieciséis.¹¹

II. Juicio ciudadano. Inconforme con la sentencia precisada en el numeral anterior, el dieciséis de diciembre de dos mil

⁸ Fojas 34, 35, 58, 59 y 60 del cuaderno accesorio único.

⁹ Fojas 3, 5, 6 y 61 del cuaderno accesorio único.

¹⁰ Fojas 141 a 173 del cuaderno accesorio único.

¹¹ Foja 176 del cuaderno accesorio único.

dieciséis, Antonio Mejía Ramírez promovió el presente medio de impugnación.¹²

III. Recepción de constancias. El cuatro de enero del año en curso, en la oficialía de partes de esta Sala Regional, se recibió el oficio número TEEM/P/5/2017, mediante el cual el presidente del Tribunal Electoral del Estado de México remitió la demanda; el informe circunstanciado, y la demás documentación que estimó pertinente.¹³

IV. Remisión a Sala Superior. Mediante proveído de misma fecha, la Magistrada Presidenta de esta Sala Regional ordenó integrar el cuaderno de antecedentes 1/2017, y remitirlo a la Sala Superior de este órgano jurisdiccional para someterlo a su competencia.¹⁴

V. Acuerdo de competencia. El diecisiete de enero del año en curso, la Sala Superior acordó la competencia de esta Sala Regional para conocer de este juicio ciudadano, por lo que ordenó la devolución de las constancias, considerando que el actor alega la transgresión a su derecho político-electoral de ser votado en la vertiente de ser electo como representante de comunidad indígena del Ayuntamiento de Toluca, Estado de México (elección de miembros de ayuntamientos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 78 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México).¹⁵

La devolución de constancias, en términos de lo ordenado, fue cumplida mediante oficio SGA-JA-120/2017, de dieciocho

¹² Foja 63 del cuaderno principal.

¹³ Foja 60 del cuaderno principal.

¹⁴ Foja 32 del cuaderno principal.

¹⁵ Fojas 46 a 55 del cuaderno principal.

de enero del año en curso, recibido, en la Oficialía de Partes de esta Sala Regional, el diecinueve siguiente.¹⁶

VI. Turno a ponencia. El diecinueve de enero del año en curso, la Magistrada Presidenta de esta Sala Regional ordenó integrar el expediente **ST-JDC-2/2017**, y turnarlo a la ponencia del magistrado Juan Carlos Silva Adaya, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.¹⁷

Tal determinación fue cumplida por el Secretario General de Acuerdos de este órgano jurisdiccional mediante el oficio TEPJF-ST-SGA-29/17, emitido en la misma data.¹⁸

VII. Radicación. El veinte de enero del año que transcurre, el magistrado instructor radicó en su ponencia el juicio ciudadano.¹⁹

VIII. Admisión y vista. Mediante proveído de veinticinco de enero de dos mil diecisiete, el magistrado ponente admitió a trámite la demanda y, en razón de que el actor solicitó en su demanda que, en plenitud de jurisdicción, este órgano jurisdiccional conociera sobre su participación en el proceso para ser reconocido como representante indígena ante el Ayuntamiento de Toluca, Estado de México, a fin de contar con los elementos necesarios para ello, y con el objeto de garantizar su derecho de acceso a la justicia, removiendo los obstáculos formales que únicamente entorpecen la resolución real del problema planteado, ordenó dar vista a la parte actora con copia simple del dictamen de designación de

¹⁶ Foja 57 del cuaderno principal.

¹⁷ Foja 90 del cuaderno principal.

¹⁸ Foja 91 del cuaderno principal.

¹⁹ Fojas 92 y 93 del cuaderno principal.



representante de las comunidades con población indígena ante el Ayuntamiento de Toluca 2016-2018, para que manifestara lo que a su Derecho conviniera.²⁰

Lo anterior, acorde con lo dispuesto en las jurisprudencias 12/2013, 7/2013 y 27/2016, de rubros COMUNIDADES INDÍGENAS. EL CRITERIO DE AUTOADSCRIPCIÓN ES SUFICIENTE PARA RECONOCER A SUS INTEGRANTES;²¹ PUEBLOS INDÍGENAS. SE DEBE GARANTIZAR A LOS CIUDADANOS QUE LOS CONFORMAN UN EFECTIVO ACCESO A LA JURISDICCIÓN ELECTORAL,²² y COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBEN FLEXIBILIZARSE LAS FORMALIDADES EXIGIDAS PARA LA ADMISIÓN Y VALORACIÓN DE MEDIOS DE PRUEBA.²³

IX. Ampliación de demanda. El treinta y uno de enero de dos mil diecisiete, en la Oficialía de Partes de este órgano jurisdiccional, se recibió el escrito del actor, mediante el cual amplió la demanda inicial, a partir del conocimiento del contenido del dictamen de “designación del representante de las comunidades con población indígena ante el H. Ayuntamiento de Toluca 2016-2018”, aprobado por ese ayuntamiento, identificando dos autoridades responsables adicionales al Tribunal Electoral del Estado de México; a saber, las Comisiones Unidas de Desarrollo de Pueblos

²⁰ Fojas 98 y 99 del cuaderno principal.

²¹ 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.

²² Consultable en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 12, 2013, pp. 19-21.

²³ Aprobada por la Sala Superior en sesión pública celebrada el diecisiete de agosto de dos mil dieciséis. Pendiente de publicación.

Indígenas y Derechos Humanos, y la de Participación Ciudadana y Desarrollo Social.²⁴

X. Requerimiento de trámite de ley. Mediante proveído de uno de febrero del año en curso, el magistrado ponente tuvo por recibido el escrito de ampliación de demanda y, con copia de éste, requirió el trámite de ley a las comisiones del ayuntamiento referidas, en términos de lo dispuesto en los artículos 17 y 18 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.²⁵

XI. Recepción de constancias. Los días uno, dos, ocho y nueve de febrero del año en curso, en la Oficialía de Partes de este órgano jurisdiccional, se recibieron las constancias relativas al trámite de ley, remitidas por las comisiones de Desarrollo de Pueblos Indígenas y Derechos Humanos, y la de Participación Ciudadana y Desarrollo Social, con excepción del informe circunstanciado de la primera de éstas.²⁶

XII. Admisión de ampliación de demanda y requerimiento de Informe circunstanciado. Mediante proveído de diez de febrero de dos mil diecisiete, el magistrado instructor admitió la ampliación de demanda, en atención a lo dispuesto en la jurisprudencia 18/2008, de rubro AMPLIACIÓN DE DEMANDA. ES ADMISIBLE CUANDO SE SUSTENTA EN HECHOS SUPERVENIENTES O DESCONOCIDOS PREVIAMENTE POR EL ACTOR.²⁷

²⁴ Fojas 107 a 112 del cuaderno principal.

²⁵ Fojas 113 y 114 del cuaderno principal.

²⁶ Fojas 124, 125 y 127 a 177 del cuaderno principal.

²⁷ Consultable en la *Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Jurisprudencia, Volumen 1, pp. 130-132.

Asimismo, toda vez que la Comisión de Desarrollo de Pueblos Indígenas y Derechos Humanos fue omisa en remitir el informe circunstanciado respectivo, el magistrado requirió a dicha comisión para que subsanara la omisión.²⁸

XIII. Remisión de informe circunstanciado. El trece de febrero del año en curso, en la Oficialía de Partes de esta Sala Regional, se recibió el informe circunstanciado rendido por la presidenta de la Comisión de Desarrollo de Pueblos Indígenas y Derechos Humanos.²⁹ El mismo fue agregado al expediente, mediante proveído de catorce de febrero del año en curso.³⁰

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

CONSIDERANDO

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

²⁸ Fojas 178 y 179 del cuaderno principal.

²⁹ Fojas 185 a 187 del cuaderno principal.

³⁰ Foja 190 del cuaderno principal.

Federación; 3º, párrafos 1 y 2, inciso c); 4º; 79, párrafo 1; 80, párrafo 1, inciso f), y 83, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como en términos de lo determinado por la Sala Superior de este tribunal en el acuerdo de diecisiete de enero del año en curso, correspondiente al juicio ciudadano SUP-JDC-1/2017.

Lo anterior, toda vez que el actor impugna una sentencia dictada por un tribunal electoral local, esto es, el Tribunal Electoral del Estado de México, relativa al reconocimiento de representante indígena ante un ayuntamiento que corresponde a una entidad federativa de la circunscripción plurinominal donde esta Sala Regional ejerce competencia, a saber, Toluca, Estado de México.

SEGUNDO. Precisión de los actos impugnados y consideraciones previas. En el escrito de demanda, el actor señaló como acto reclamado la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de México de nueve de diciembre de dos mil dieciséis.

Al respecto, manifestó que desde el mes de marzo de dos mil dieciséis, se encontraba en espera de una respuesta a su solicitud para ser reconocido como representante indígena ante el ayuntamiento, e indicó que tanto el cuerpo edilicio, como el tribunal estatal, han sido omisos en dar una respuesta a ello, aun cuando solicitó a este último que se pronunciara en plenitud de jurisdicción sobre su registro como representante indígena.

Así, impugna la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de México, en el juicio ciudadano local

JDCL/128/2016, en tanto que en ésta no se dictó alguna determinación en torno a la solicitud de registro como representante indígena ante el ayuntamiento.

Asimismo, el actor se inconformó con el hecho de que la responsable (tribunal local) haya calificado como inoperante uno de sus agravios planteados en el juicio local, partiendo de la premisa de que acudiría a la instancia administrativa una vez que conociera el contenido del dictamen de “designación del representante de las comunidades con población indígena ante el H. Ayuntamiento de Toluca 2016-2018”, para lo cual se encontraba imposibilitado, ante el desconocimiento de dicho dictamen.

Adicionalmente, el actor solicita a esta Sala Regional que, en plenitud de jurisdicción, resuelva sobre su registro como representante indígena ante el ayuntamiento, toda vez que se continúa generando una merma en sus derechos desde el mes de marzo del año inmediato anterior.

En ese sentido, a fin de garantizar el derecho de acceso a la justicia del actor, removiendo los obstáculos formales que únicamente entorpecen la resolución real del problema planteado, el magistrado instructor ordenó dar vista a la parte actora con copia simple del dictamen de designación de representante de las comunidades con población indígena ante el Ayuntamiento de Toluca 2016-2018, para que manifestara lo que a su Derecho conviniera.

Lo anterior, acorde con lo dispuesto en la jurisprudencia 7/2013 de rubro PUEBLOS INDÍGENAS. SE DEBE

GARANTIZAR A LOS CIUDADANOS QUE LOS CONFORMAN UN EFECTIVO ACCESO A LA JURISDICCIÓN ELECTORAL,³¹ conforme con la cual, de la interpretación sistemática de los artículos 4º, párrafo primero, y 17, párrafos segundo y tercero, de la Constitución federal, se advierte que se debe garantizar a los integrantes de los pueblos indígenas "el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado", entendiendo esto como el derecho para: **a)** La obtención de una sentencia de los órganos jurisdiccionales del Estado; **b) La real resolución del problema planteado;** **c)** La motivación y fundamentación de dicha decisión jurisdiccional, y **d)** La ejecución de la sentencia judicial.

Esto es, los integrantes de dichas comunidades deben tener un acceso real a la jurisdicción del Estado, no formal, por lo que se deben soslayar impedimentos procesales, ya que la efectividad de la administración de justicia electoral debe traducirse en un actuar que permita la emisión de una resolución o sentencia alejada de formalismos excesivos e innecesarios, para que, **en forma completa y real, el órgano jurisdiccional decida el fondo del problema planteado.**

Asimismo, acorde con lo dispuesto en la tesis I/2016, de rubro ACCESO A LA JUSTICIA. LA EFECTIVIDAD DE LOS RECURSOS O MEDIOS DE DEFENSA SE CUMPLE MEDIANTE EL ANÁLISIS PRIORITARIO DE ARGUMENTOS RELACIONADOS CON VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS,³² y de la interpretación sistemática de los artículos 1º y 17 de la Constitución federal; 14 del Pacto

³¹ Consultable en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 12, 2013, pp. 19-21.

³² Consultable en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, pp. 53-54.

Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 8° y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se desprende que el reconocimiento del acceso a la justicia implica el cumplimiento de la finalidad de los recursos o medios de defensa, el cual radica en el grado de protección y resolución eficaz de los intereses que están en disputa. En ese sentido, el juzgador debe darle prioridad a los argumentos relacionados con violaciones a derechos humanos cuando su estudio conceda el mayor beneficio al justiciable, llevando a cabo la adopción de las providencias y actuaciones necesarias para ello, ya que la efectiva materialización de esos derechos es lo que determina la eficacia de los recursos o medios de defensa a través de los cuales se solicita su tutela.

En consecuencia, a fin de resolver de manera completa la cuestión efectivamente planteada, relativa a la solicitud de reconocimiento del actor como representante indígena ante el Ayuntamiento de Toluca, Estado de México, el magistrado instructor ordenó dar vista a la parte actora con copia simple del dictamen de designación de representante de las comunidades con población indígena ante el Ayuntamiento de Toluca 2016-2018, para que manifestara lo que a su Derecho conviniera.

A partir del conocimiento del dictamen referido, el actor amplió su demanda, señalando como acto reclamado dicho dictamen, en términos de lo dispuesto en la jurisprudencia 18/2008, de rubro **AMPLIACIÓN DE DEMANDA. ES ADMISIBLE CUANDO SE SUSTENTA EN HECHOS**

SUPERVENIENTES O DESCONOCIDOS PREVIAMENTE POR EL ACTOR.³³

Cabe señalar que aun cuando se trata de un acto distinto al señalado en la demanda inicial, no resultó procedente escindir dicha ampliación para formar un nuevo expediente, puesto que el actor impugna ambos actos bajo la misma pretensión, consistente en que se le reconozca como representante indígena ante el Ayuntamiento de Toluca, Estado de México.

En razón de lo anterior, los actos reclamados en el juicio citado al rubro son:

- a)** La sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de México en el juicio ciudadano local JDCL/128/2016, de nueve de diciembre de dos mil dieciséis, y
- b)** El dictamen de “designación del representante de las comunidades con población indígena ante el H. Ayuntamiento de Toluca 2016-2018”, emitido por las Comisiones Unidas de Desarrollo de Pueblos Indígenas y Derechos Humanos, y de Participación Ciudadana y Desarrollo Social de ese ayuntamiento, de treinta y uno de marzo de dos mil dieciséis.

Asimismo, se debe precisar que el actor no impugnó la totalidad de la sentencia referida, por lo que aquello en lo que no fue impugnado, adquiere firmeza.

³³ Consultable en la *Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Jurisprudencia, Volumen 1, pp. 130-132.

Al respecto, en la sentencia del juicio local, el tribunal estatal declaró fundado el agravio relativo a que el ayuntamiento omitió dar a conocer al actor el dictamen de designación y, en consecuencia, resolvió instruir al Secretario General de Acuerdos de ese tribunal para que notificara al actor ese dictamen, señalando que a partir del día siguiente a la notificación, el ciudadano contaría con el plazo de quince días previsto en la base Cuarta de la Convocatoria respectiva, para interponer el recurso administrativo de inconformidad.

Por tanto, toda vez que la autoridad jurisdiccional estatal determinó que se transgredió el derecho del actor al no habersele dado a conocer el dictamen, por lo que el plazo para su impugnación iniciaría a partir del día siguiente a la notificación del mismo, y esa cuestión que no fue controvertida, ha adquirido firmeza; en consecuencia, no será materia de decisión en esta sentencia.

TERCERO. Análisis de la procedencia del juicio en la vía *per saltum* respecto del dictamen impugnado. Esta Sala Regional considera que es procedente conocer de la impugnación relativa al dictamen de “designación del representante de las comunidades con población indígena ante el H. Ayuntamiento de Toluca 2016-2018” en la vía *per saltum*, en virtud de lo siguiente.

En principio, en relación con el dictamen impugnado, el actor debió presentar el recurso administrativo de inconformidad ante el propio ayuntamiento, en términos de lo dispuesto en la base Cuarta de la Convocatoria *a las comunidades indígenas a elegir, de acuerdo con su sistema de normas*

internas, procedimientos, tradiciones, usos y costumbres, un representante ante el H. Ayuntamiento.

Posteriormente, en su caso, debió acudir al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano local, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 409, fracción I, del Código Electoral del Estado de México, el cual es procedente cuando se considere que cualquier acto o resolución de la autoridad es violatorio de sus derechos político-electorales, cuya competencia corresponde al Tribunal Electoral del Estado de México, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 410, segundo párrafo, del citado código electoral.

Lo anterior, en términos de lo dispuesto en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución federal, así como 80, numeral 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

No obstante, esta Sala Regional considera que resulta procedente su estudio sin el agotamiento de dichas instancias, dada la estrecha vinculación con el acto primigeniamente impugnado; esto es, la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de México en el juicio ciudadano local JDCL/128/2016, respecto de la cual se cumple con el requisito de definitividad. Lo anterior, máxime que la impugnación del dictamen por parte del actor se generó a partir de la vista ordenada por el magistrado instructor a fin de estar en posibilidad de impartir justicia completa, resolviendo la cuestión efectivamente planteada por el actor.



Por tanto, esta Sala Regional considera que, dada la vinculación del dictamen controvertido con la sentencia impugnada, es procedente realizar el estudio del presente medio de impugnación en contra del dictamen de “designación del representante de las comunidades con población indígena ante el H. Ayuntamiento de Toluca 2016-2018”.

CUARTO. Causales de improcedencia. La Quinta Regidora del Ayuntamiento de Toluca, en su carácter de Presidenta de la Comisión de Participación Ciudadana y Desarrollo Social, a través del escrito de comparecencia,³⁴ invocó la causal de improcedencia prevista en el artículo 10, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, al considerar extemporáneo el medio de impugnación en contra del dictamen de designación de representante indígena, toda vez que éste se emitió el treinta y uno de marzo de dos mil dieciséis, por lo que para la presentación del escrito de impugnación, habían transcurrido, en su concepto, los cuatro días previstos en el artículo 8° de la referida ley.

Asimismo, dicha regidora, así como la Primera Regidora del Ayuntamiento de Toluca, en su carácter de Presidenta de la Comisión de Desarrollo de Pueblos Indígenas y Derechos Humanos, en sendos informes circunstanciados,³⁵ manifestaron que en la sentencia dictada por el tribunal estatal de nueve de diciembre de dos mil dieciséis, se ordenó la notificación al actor del dictamen, y se estableció que el

³⁴ Fojas 159 a 161 del expediente principal.

³⁵ Fojas 162, 163 y 185 a 187 del expediente principal.

plazo de quince días para presentar el recurso administrativo de inconformidad correría a partir de la notificación de dicha sentencia; sin embargo, transcurrido dicho plazo, no se recibió algún recurso en el ayuntamiento.

Al respecto, esta Sala Regional considera que no se actualiza la causal de improcedencia en estudio, puesto que el medio de impugnación en contra del dictamen de designación se presentó de manera oportuna, como se razona enseguida.

En términos de lo dispuesto en la jurisprudencia 18/2008, de rubro **AMPLIACIÓN DE DEMANDA. ES ADMISIBLE CUANDO SE SUSTENTA EN HECHOS SUPERVENIENTES O DESCONOCIDOS PREVIAMENTE POR EL ACTOR**,³⁶ los derechos de defensa y audiencia, así como a la tutela judicial efectiva, previstos en los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución federal, implican que los justiciables conozcan los hechos en que se sustentan los actos que afecten sus intereses, para garantizarles la adecuada defensa con la posibilidad de aportar las pruebas pertinentes, por lo que, cuando en fecha posterior a la presentación de la demanda se conocen hechos anteriores que se ignoraban, estrechamente relacionados con aquellos en los que el actor sustentó sus pretensiones, es admisible la ampliación de la demanda, como ocurrió en el caso.

Así, el plazo de cuatro días para la presentación de la demanda, previsto en el artículo 8º de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se

³⁶ Consultable en la *Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Jurisprudencia, Volumen 1, pp. 130-132.

computa a partir del día siguiente a aquél en que se tenga conocimiento del acto impugnado.

Al respecto, en la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de México dentro del expediente JDCL/128/2016, dicha autoridad consideró fundado el agravio relativo a que el ayuntamiento omitió dar a conocer al actor el dictamen de designación y, en consecuencia, resolvió instruir al Secretario General de Acuerdos de ese tribunal para que notificara al actor ese dictamen, señalando que a partir del día siguiente a la notificación, el ciudadano contaría con el plazo de quince días previsto en la base Cuarta de la Convocatoria respectiva, para interponer el recurso administrativo de inconformidad.

En ese sentido, no es procedente considerar que el plazo para impugnar el dictamen inició desde la fecha de emisión del mismo; esto es, el treinta y uno de marzo del año inmediato anterior, puesto que la autoridad jurisdiccional estatal determinó que se transgredió el derecho del actor al no habersele dado a conocer el dictamen, por lo que el plazo iniciaría a partir del día siguiente a la notificación del dictamen; cuestión que no fue controvertida, por lo que ha quedado firme.

En cuanto a la fecha de notificación del dictamen controvertido, el Magistrado Presidente y el Secretario General de Acuerdos del Tribunal Electoral del Estado de México señalaron en el informe circunstanciado³⁷ que el nueve de diciembre de dos mil dieciséis, al momento de

³⁷ Fojas 83 y 84 del expediente principal.

notificar al actor la sentencia impugnada, le fue entregado el dictamen de designación, y que si bien esto no fue asentado en el acuse de recibo por parte del actor, el notificador cuenta con fe pública en términos de lo dispuesto en el último párrafo del artículo 393 del Código Electoral del Estado de México, quien manifestó la entrega en la razón asentada de la diligencia de notificación.

Al respecto, el acuse de recibo obra en original a foja 176 del cuaderno accesorio único, de donde se advierte el contenido de la cédula de notificación, así como la leyenda de recepción escrita por el actor, misma que se reproduce a continuación:

Acuse CÉDULA DE NOTIFICACIÓN PERSONAL

EXPEDIENTE: JDCL/128/2016
MEDIO DE IMPUGNACIÓN: JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO LOCAL

Recibi
Cedula de Notificación
y copia certificada de la
Resolución
Antonio Mejía Ramírez
12/XII/2016 Hrs. 15:38

Toluca de Lerdo, México, nueve de diciembre de dos mil dieciséis.

**ANTONIO MEJÍA RAMÍREZ
PRESENTE**

En vía de notificación, y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 393, párrafo segundo, 428, párrafos primero, quinto y sexto, 429, párrafo cuarto y 430, del Código Electoral del Estado de México, 29 párrafo cuarto, 35 fracción I, 61 párrafo primero 65 y 66, del Reglamento Interno del propio Organismo Jurisdiccional; anexo copia certificada de la resolución dictada por el Pleno de este Tribunal, en el expediente señalado al margen superior derecho de esta cédula.

Como se puede observar del propio texto de la cédula de notificación, el notificador asentó que anexaba copia certificada de la resolución, mas no hizo referencia alguna al dictamen de designación. De igual forma, el actor únicamente acusó la entrega de la cédula de notificación y copia

certificada de la resolución, por lo que únicamente se acredita la entrega de tales documentos, no del dictamen de designación.

Asimismo, de la razón de notificación que también obra en original a foja 177 del cuaderno accesorio único, se advierte que el notificador asentó lo siguiente:

RAZÓN.- En Toluca de Lerdo, Estado de México, siendo las quince horas con treinta y ocho minutos del doce de diciembre de dos mil dieciséis, el suscrito notificador del Tribunal Electoral del Estado de México, con fundamento en los artículos 393, párrafo segundo, 428, párrafos primero y quinto; 429, párrafo cuarto y 430, del Código Electoral del Estado de México; 29 párrafo cuarto, 35 fracción I, 61 párrafo primero 65 y 66, del Reglamento Interno del propio Organismo Jurisdiccional; me constituí en el domicilio ubicado en (...), a efecto de notificar a ANTONIO MEJÍA RAMÍREZ, la resolución dictada por este Tribunal en el expediente al rubro citado; entendiéndose la diligencia con la persona buscada quien se identificó con credencial para votar con número de OCR (...), entregándole en ese acto cédula de notificación personal, copia certificada de la resolución **así como copias del dictamen y de la gaceta municipal**, lo que se asienta para los efectos legales a que haya lugar. –DOY FE-

[Énfasis añadido]

En ese sentido, como lo sostuvo la responsable en su informe circunstanciado, el notificador asentó en la razón de su diligencia, que entregó al actor copia del dictamen de designación.

Por tanto, ambos documentos aportados por la responsable acreditan situaciones distintas, pues uno acredita la entrega sólo de la cédula de notificación y resolución, y el otro refiere la entrega, además, del dictamen y gaceta.

Ambas documentales son públicas, en términos de lo dispuesto en el artículo 14, párrafo 4, incisos b) y d), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por lo que debe acudirse a las reglas de la lógica y la sana crítica, para generar convicción sobre lo ocurrido; esto es, si fue o no entregado el dictamen al actor en dicha diligencia de notificación.

Como primer punto, se debe observar que si bien, como lo señaló la responsable, el notificador cuenta con fe pública, en términos de lo dispuesto en el artículo 393, segundo párrafo, del Código Electoral del Estado de México, éste participó en ambas documentales; es decir, cuenta con fe pública en el ejercicio de sus funciones, y ambas documentales son derivadas de ello, por lo que la fe pública no resuelve la contradicción entre las documentales en las que participó.

En el acuse de recepción consta la participación de las dos personas que intervinieron en la diligencia (el notificador y el notificado) y ambas son coincidentes en que se notificó la cédula y la resolución. En la razón de notificación, únicamente consta la manifestación unilateral del notificador y no hizo ningún señalamiento relativo a si solicitó al actor que acusara la recepción del dictamen y éste se hubiere negado, o bien, la existencia de alguna justificación de por qué no fue asentado ese hecho en la cédula de notificación.

En efecto, si bien el notificador cuenta con fe pública, él intervino en ambos documentos, por lo que debió asegurarse de que el actor acusara la recepción o, en su caso, asentar cuando menos las circunstancias en torno al hecho de que el actor se hubiere negado a ello, puesto que era su obligación,

en términos de lo dispuesto en el artículo 428, párrafo sexto, del Código citado.

Por otra parte, el órgano jurisdiccional argumenta que la entrega del dictamen se deduce del hecho de que el actor tampoco asentó la recepción de la Gaceta en el acuse, pero en su escrito de demanda reconoció que ésta le fue entregada.

Al respecto, no resulta válida la afirmación de la responsable, puesto que el hecho de que el notificador tampoco se hubiera asegurado de hacer constar la entrega de la Gaceta y ésta sí le hubiera sido entregada al actor, no conlleva a que necesariamente lo mismo ocurrió con el dictamen, máxime que atendiendo a las reglas de la lógica y la sana crítica, en nada beneficiaba al actor el negar la entrega del dictamen referido.

Esto es, el tribunal estatal afirma que el actor sí recibió copia del dictamen de designación aun cuando lo niega; sin embargo, actuar en ese sentido, no le genera ningún beneficio al actor por el que se pueda suponer que ocurrió así, ya que al cuarto día de la notificación de la sentencia, impugnó la misma, cuando el plazo para impugnar el dictamen era de quince días.

Es decir, lo sustentado por la responsable implicaría que el actor conocía el contenido del dictamen y alegó su desconocimiento al cuarto día, aun cuando contaba con quince para impugnar, con lo que pondría en riesgo esa posibilidad de impugnación sin ningún beneficio, lo cual no

resulta lógico. Aunado a ello, no es razonable presumir que el actor decidió asumir el riesgo de que precluyera su derecho para impugnar el dictamen, con el fin de obtener mayor tiempo para analizar el mismo y elaborar la demanda, puesto que, como se observa del propio dictamen, la parte considerativa en torno al expediente del actor que es la que éste afirmó desconocer, consta de dos párrafos, a saber:

III.- Derivado de la publicación de la convocatoria en comento, se obtuvo el registro de 6 aspirantes de los cuales cinco son hombres y una mujer, para ostentar la representatividad de las comunidades con población indígena ante el H. Ayuntamiento de Toluca; esto de acuerdo con su sistema de normas internas, procedimientos, tradiciones y costumbres; en los términos, consideraciones, motivaciones y fundamentos expresados en el cuerpo de la convocatoria emitida para tal efecto.

IV.- En la Segunda Sesión Ordinaria de las Comisiones Unidas de Desarrollo de Pueblos Indígenas y Derechos Humanos y la de Participación Ciudadana y Desarrollo Social; se analizó y discutió la integración de los expedientes de la candidata y los candidatos registrados, ponderando el cumplimiento del total de los requisitos solicitados en la Convocatoria a elegir un Representante ante el H. Ayuntamiento conforme a la documentación entregada en tiempo y forma de acuerdo a lo establecido en las bases de la convocatoria; permitiendo con ello acreditar fehacientemente la representatividad de las comunidades indígenas de acuerdo a la experiencia y respaldo documental en los usos y costumbres de su comunidad Indígena.

Por ello, el agravio del actor en torno a tal dictamen únicamente es la falta de fundamentación y motivación, al no señalarse las razones por las que no fue reconocido como representante indígena ante el ayuntamiento.

En consecuencia, atendiendo a las reglas de la lógica y la sana crítica, no resulta válido el argumento del tribunal estatal en el sentido de que el actor deliberadamente negó la entrega del dictamen, puesto que ello no le deparaba ningún beneficio y sí, por el contrario, ponía en riesgo su posibilidad de

impugnar, máxime que el notificador estaba obligado a asentar dicha situación en la cédula de notificación, en términos de lo dispuesto en el artículo 428, párrafo sexto, del Código Electoral del Estado de México, lo cual no ocurrió.

En suma, el medio de impugnación en contra del dictamen de designación fue oportuno, puesto que el ayuntamiento omitió notificarlo al actor, como lo determinó el Tribunal Electoral del Estado de México, y éste, a su vez, no acreditó la notificación del mismo en cumplimiento a la sentencia local, por lo que es hasta el veinticinco de enero del año en curso, a través de la notificación del proveído de misma fecha,³⁸ que el promovente tuvo conocimiento del dictamen de designación.

En ese sentido, el plazo para impugnar corrió del jueves veintiséis al martes treinta y uno de enero, puesto que los días veintiocho y veintinueve fueron inhábiles al corresponder a sábado y domingo, respectivamente, acorde con lo previsto en el artículo 7º, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Por otra parte, ambas regidoras, en su carácter de presidentas de las comisiones que emitieron el dictamen impugnado, en sus informes circunstanciados, señalaron que el actor carece de personería, puesto que no se acredita como indígena originario del municipio de Toluca, con lo que, en su caso, se incumpliría con el requisito del medio de impugnación previsto en el artículo 9º, párrafo 1, inciso c), en relación con el diverso 19, párrafo 1, inciso b), de la ley de medios referida.

³⁸ Fojas 98 a 104 del expediente principal.

Con relación a ello, en términos de lo dispuesto en la jurisprudencia 12/2013, de rubro COMUNIDADES INDÍGENAS. EL CRITERIO DE AUTOADSCRIPCIÓN ES SUFICIENTE PARA RECONOCER A SUS INTEGRANTES,³⁹ 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 quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 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, de rubro COMUNIDADES INDÍGENAS. LA CONCIENCIA DE IDENTIDAD ES SUFICIENTE PARA LEGITIMAR LA PROCEDENCIA DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO,⁴⁰ la conciencia de identidad es suficiente para acreditar la legitimación para promover el juicio ciudadano con el carácter de integrante de

³⁹ 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.

⁴⁰ 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.

una comunidad indígena, con el objeto de que se tutelén sus derechos conforme a las normas constitucionales y consuetudinarias respectivas.

En ese sentido, en el caso, el actor se autoadscribe como indígena otomí, originario del municipio de Toluca, Estado de México, 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.

Asimismo, en el expediente obra la documentación que el actor entregó para que le fuera reconocida la representación ante el ayuntamiento, misma que fue remitida por el propio ayuntamiento, en la que consta su acta de nacimiento en esta ciudad,⁴¹ así como constancia de vecindad,⁴² por lo que queda acreditada su personería, en términos de lo dispuesto en el artículo 19, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, aunado a que el órgano jurisdiccional responsable le reconoció personería en su informe circunstanciado.

QUINTO. Estudio de procedencia. El juicio ciudadano reúne los requisitos de procedibilidad previstos en los artículos 7º, párrafo 2; 8º; 9º, párrafo 1; 79, y 80 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como se expone a continuación.

a) Forma. La demanda y ampliación de demanda se presentaron por escrito, en ellas se hace constar el nombre

⁴¹ Foja 135 del expediente principal, así como 134 del accesorio único.

⁴² Foja 117 del expediente principal, así como 137 del accesorio único.

del promovente y su firma autógrafa, señaló correo electrónico para recibir notificaciones, así como representante; se identifican los actos que se impugnan y las autoridades responsables; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación y los agravios que presuntamente le causan los actos controvertidos.

b) Oportunidad. La demanda se presentó dentro del plazo de cuatro días previsto en el artículo 8º de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, toda vez que la resolución impugnada fue emitida por el Tribunal Electoral del Estado de México, el nueve de diciembre de dos mil dieciséis, la cual fue notificada el doce siguiente al actor; por lo que el plazo para la presentación de la demanda transcurrió del trece al dieciséis del mismo mes y año, por lo que al haberse presentado la demanda, por el actor, el dieciséis de diciembre de dos mil dieciséis, resulta evidente que fue presentada oportunamente.

Por cuanto hace a la impugnación del dictamen de “designación del representante de las comunidades con población indígena ante el H. Ayuntamiento de Toluca 2016-2018” aprobado por ese ayuntamiento, su presentación es oportuna, como se razonó en el considerando inmediato anterior.

c) Legitimación e interés jurídico. El juicio ciudadano es promovido por parte legítima, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 79, párrafo 2, y 80, párrafo 1, inciso f), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, toda vez que quien lo promueve es un ciudadano mexicano, quien se ostenta como indígena otomí

originario del municipio de Toluca, Estado de México, en contra de diversos actos de autoridades electorales locales, con la pretensión de ser reconocido como representante indígena ante ese ayuntamiento.

En cuanto al interés jurídico, se tiene por acreditado ya que quien promueve el presente juicio para la protección de los derechos político- electorales del ciudadano fue parte actora en el juicio ciudadano local, cuya sentencia se controvierte, y participó en el procedimiento para ser reconocido como representante indígena ante el ayuntamiento.

d) Definitividad. El requisito atinente, contemplado en el artículo 80, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se colma en la especie, dado que conforme a la legislación electoral local, aplicable en el Estado de México, no procede ningún medio de impugnación o recurso a través del cual pueda ser combatida la resolución que ahora se cuestiona.

Por cuanto hace a la impugnación del dictamen de “designación del representante de las comunidades con población indígena ante el H. Ayuntamiento de Toluca 2016-2018” aprobado por ese ayuntamiento, este requisito se considera satisfecho, como se razonó en el considerando tercero de este fallo.

SEXO. Agravios y metodología. Con base en lo establecido en la jurisprudencia 3/2000, de rubro AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS

ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR,⁴³ del estudio del escrito de demanda y de ampliación a la misma, se advierte que la pretensión del actor es ser reconocido como representante indígena ante el Ayuntamiento de Toluca, para lo cual formula los siguientes motivos de disenso:

1. En relación con la sentencia del juicio ciudadano

local. Respecto de la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de México de nueve de diciembre de dos mil dieciséis, en el expediente JDCL/128/2016, el actor se agravia de que no se dictó alguna determinación en torno a la solicitud de registro como representante indígena ante el ayuntamiento, aun cuando solicitó que se pronunciara en plenitud de jurisdicción sobre ese aspecto, lo que implica falta de exhaustividad y congruencia externa, por parte de la responsable.

En el mismo sentido, el actor señaló como agravio que el tribunal local haya calificado como inoperante uno de sus agravios, dejando de estudiarlo, partiendo de la premisa de que acudiría a la instancia administrativa una vez que conociera el contenido del dictamen de “designación del representante de las comunidades con población indígena ante el H. Ayuntamiento de Toluca 2016-2018”, para lo cual se encontraba imposibilitado, ante el desconocimiento de dicho dictamen.

2. Respecto al dictamen de designación. En cuanto al dictamen de designación de representante indígena

⁴³ Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, p. 5.

ante el Ayuntamiento de Toluca, emitido por dos comisiones de dicho cuerpo edilicio, el actor manifestó:

a) Se omite señalar las razones por las que no fue reconocido como representante, aun cuando cumplió con los requisitos previstos en la convocatoria, faltando a la obligación de fundar y motivar la determinación, y

b) Procede su reconocimiento de representante indígena, aun cuando ya exista uno ante el ayuntamiento, puesto que, si bien en el artículo 78, párrafos segundo, tercero y cuarto, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, y la base Primera de la Convocatoria se establece que se nombrará a un representante, lo cierto es que contrariamente a ello, puede haber más de uno, toda vez que el ayuntamiento de Toluca se caracteriza por ser pluricultural.

Los agravios esgrimidos por la parte actora serán analizados en el siguiente orden, primeramente el relativo a la falta de exhaustividad y congruencia externa por parte del tribunal estatal, al no pronunciarse en plenitud de jurisdicción sobre la procedencia de su registro, posteriormente y de manera conjunta, los relativos a la omisión de fundar y motivar el dictamen de designación por parte de las comisiones del ayuntamiento, así como a que puede haber más de un representante indígena ante el ayuntamiento, para determinar la procedencia de su reconocimiento.

Lo anterior, no causa afectación jurídica alguna al actor, puesto que la forma como los agravios se analizan no es lo

que puede originar una lesión, sino que, lo relevante, es que todos sean estudiados, acorde con lo dispuesto en la jurisprudencia 04/2000, de rubro AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.⁴⁴

SÉPTIMO. Exhaustividad y congruencia externa en la sentencia impugnada. El agravio en estudio se considera **fundado**, y suficiente para modificar la sentencia impugnada en lo que fue materia de impugnación, por las razones que se exponen en este considerando.

El principio de exhaustividad impone a los juzgadores el deber de agotar cuidadosamente en la sentencia de fondo, todos y cada uno de los planteamientos hechos por las partes durante la integración de la *litis*, en apoyo de sus pretensiones; si se trata de una resolución de primera o única instancia se debe hacer pronunciamiento en las consideraciones sobre los hechos constitutivos de la *causa petendi*, y sobre el valor de los medios de prueba aportados o allegados legalmente al proceso, como base para resolver sobre las pretensiones, y si se trata de un medio impugnativo susceptible de abrir nueva instancia o juicio para revisar la resolución de primer o siguiente grado, es preciso el análisis de todos los argumentos y razonamientos constantes en los agravios o conceptos de violación y, en su caso, de las pruebas recibidas o recabadas en ese nuevo proceso impugnativo.

⁴⁴ Consultable en Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, Jurisprudencia, Volumen 1, p. 119.

Lo anterior, en términos de lo dispuesto en la jurisprudencia 12/2001, de rubro EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE.⁴⁵

Por su parte, en relación con el principio de congruencia, en el artículo 17, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se prevé que toda decisión de los órganos encargados de impartir justicia, debe ser pronta, completa e imparcial, y en los plazos y términos que fijen las leyes. Exigencias que suponen, entre otros requisitos, la congruencia que debe caracterizar toda resolución, así como la exposición concreta y precisa de la fundamentación y motivación correspondiente.

La **congruencia externa** consiste en la plena coincidencia que debe existir entre lo resuelto, en un juicio o recurso, con la *litis* planteada por las partes, en la demanda respectiva y en el acto o resolución objeto de impugnación, sin omitir o introducir aspectos ajenos a la controversia; es decir, que se resuelva sobre lo que se solicita y se somete a jurisdicción del órgano que impartirá justicia.

La congruencia interna exige que en la sentencia no se contengan consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutiveos.

En ese sentido, si en la resolución se introducen elementos ajenos a la controversia o se resuelve más allá, o si es contradictoria en sí misma, el juzgador incurre en el vicio de

⁴⁵ Consultable en la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, Jurisprudencia, Volumen 1, pp. 346 y 347.

incongruencia de la sentencia, que la torna contraria a Derecho.

Lo anterior, en términos de lo dispuesto en la jurisprudencia 28/2009, de rubro CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA.⁴⁶

En el caso, en la demanda del juicio ciudadano local,⁴⁷ el actor controvertió en esencia la omisión de las Comisiones Unidas de Desarrollo de Pueblos Indígenas y Derechos Humanos del Ayuntamiento de Toluca, Estado de México, de pronunciarse sobre la procedencia de reconocer la representación indígena del actor, con lo que se transgredía su derecho individual de ser registrado como representante, así como el derecho colectivo de la comunidad de elegir a su representante.

Señaló que si bien ya se encontraba registrado un representante indígena, lo cierto es que, dada la pluriculturalidad del municipio, era necesario contar con dos o más representantes.

En ese sentido, solicitó al Tribunal Electoral del Estado de México que se pronunciara con base en una perspectiva intercultural en plenitud de jurisdicción sobre su registro como representante indígena, toda vez que se había generado ya una merma a sus derechos por más de seis meses.

Al respecto, derivado de la sustanciación del asunto, el Tribunal Electoral del Estado de México observó que el ayuntamiento no había omitido resolver sobre la procedencia

⁴⁶ Consultable en la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, Jurisprudencia, Volumen 1, pp. 231 y 232.

⁴⁷ Fojas 3, 5, 6 y 61 del cuaderno accesorio único.

del registro del actor, puesto que las comisiones respectivas emitieron un dictamen de designación el treinta y uno de marzo de dos mil dieciséis,⁴⁸ el cual fue aprobado por el ayuntamiento el seis de abril siguiente,⁴⁹ y cuyos puntos resolutivos fueron publicados en la Gaceta Municipal Semanal, el once de abril del mismo año.⁵⁰

No obstante, el órgano jurisdiccional estatal consideró que el ayuntamiento sí había transgredido los derechos del actor al no haberle hecho del conocimiento dicho dictamen, por lo que, únicamente respecto de éste, ordenó su notificación, determinando que el plazo para impugnar el mismo correría a partir de dicha notificación.

En ese sentido, si bien el tribunal local emitió una sentencia en el sentido de salvaguardar los derechos del actor, lo cierto es que dejó de estudiar el planteamiento efectivamente realizado, consistente en si era procedente o no su reconocimiento como representante indígena, por una violación procesal (falta de notificación del dictamen correspondiente).

Es decir, trasladó el estudio del planteamiento de fondo que esgrimió el actor, a una eventual impugnación posterior, bajo la premisa de que eso sería materia en el recurso administrativo de inconformidad, en caso de que el actor presentara el mismo.

⁴⁸ Fojas 145 a 149 del cuaderno principal, así como 129 a 133 del cuaderno accesorio único.

⁴⁹ Fojas 150 y 151 del cuaderno principal.

⁵⁰ Fojas 152 a 158 del cuaderno principal, así como 107 a 114 del cuaderno accesorio único.

Al respecto, resulta ilustrativo lo dispuesto en el artículo 117, párrafo octavo, de la Ley de Amparo publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el dos de abril de dos mil trece, derivado de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de dos mil once, conforme con los cuales, cuando en la demanda se aduzca la falta o insuficiencia de fundamentación y motivación, en su informe justificado, la autoridad debe complementar en esos aspectos el acto reclamado, en cuyo caso, el juzgador correrá traslado al quejoso, para que realice la ampliación de demanda correspondiente.

Con ello, el juzgador se encontrará en posibilidad de conocer el fondo del asunto, evitando la emisión de resoluciones que postergan dicha definición para otro eventual juicio, por una violación procesal o formal.

Asimismo, conforme con lo dispuesto en los artículos 79, último párrafo, y 189, primer párrafo, de la Ley de Amparo referida, cuyo texto también se invoca en forma orientativa, se debe proceder al estudio de los conceptos de violación privilegiando aquellos que, de resultar fundados, redunden en el mayor beneficio para el quejoso. En todos los casos, se debe privilegiar el estudio de los conceptos de violación de fondo, por encima de los de procedimiento y forma, a menos que invertir el orden redunde en un mayor beneficio para el quejoso, e inclusive, la suplencia de la queja por violaciones procesales (como la falta de notificación del dictamen de designación) o formales, sólo resulta procedente cuando se advierta que el acto reclamado carece de vicios de fondo.



La Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado al respecto, entre otros, en el caso *Cantos Vs. Argentina*,⁵¹ en donde reiteró su postura en el sentido de que los Estados tienen, como parte de sus obligaciones generales, un deber positivo de garantía con respecto a los individuos sometidos a su jurisdicción, lo que supone tomar todas las medidas necesarias para remover los obstáculos que puedan existir para que los individuos puedan disfrutar de los derechos que la Convención reconoce.

Específicamente en materia electoral, como se abordó en el considerando segundo de esta sentencia, acorde con lo dispuesto en la jurisprudencia 7/2013 de rubro PUEBLOS INDÍGENAS. SE DEBE GARANTIZAR A LOS CIUDADANOS QUE LOS CONFORMAN UN EFECTIVO ACCESO A LA JURISDICCIÓN ELECTORAL,⁵² se debe garantizar a los integrantes de los pueblos indígenas "el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado", entendiendo esto como el derecho para, entre otros aspectos, obtener la resolución real del problema planteado, en términos de lo dispuesto en los artículos 4º, párrafo primero, y 17, párrafos segundo y tercero, de la Constitución federal.

Esto es, los integrantes de dichas comunidades deben tener un acceso real a la jurisdicción del Estado, no formal, por lo que se deben soslayar impedimentos procesales, ya que la efectividad de la administración de justicia electoral debe traducirse en un actuar que permita la emisión de una

⁵¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Cantos Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de noviembre de 2002. Serie C No. 97, párrafo 49.

⁵² Consultable en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 12, 2013, pp. 19-21.

resolución o sentencia alejada de formalismos excesivos e innecesarios, para que, **en forma completa y real, el órgano jurisdiccional decida el fondo del problema planteado.**

Asimismo, acorde con lo dispuesto en la tesis I/2016, de rubro ACCESO A LA JUSTICIA. LA EFECTIVIDAD DE LOS RECURSOS O MEDIOS DE DEFENSA SE CUMPLE MEDIANTE EL ANÁLISIS PRIORITARIO DE ARGUMENTOS RELACIONADOS CON VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS,⁵³ de la interpretación sistemática de los artículos 1° y 17 de la Constitución federal; 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 8° y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se desprende que el reconocimiento del acceso a la justicia implica el cumplimiento de la finalidad de los recursos o medios de defensa, el cual radica en el grado de protección y resolución eficaz de los intereses que están en disputa.

En ese sentido, el juzgador debe darle prioridad a los argumentos relacionados con violaciones a derechos humanos cuando su estudio conceda el mayor beneficio al justiciable, llevando a cabo la adopción de las providencias y actuaciones necesarias para ello, ya que la efectiva materialización de esos derechos es lo que determina la eficacia de los recursos o medios de defensa a través de los cuales se solicita su tutela.

Máxime que, en el caso, resulta aplicable lo dispuesto en la jurisprudencia 13/2008, de rubro COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS

⁵³ Consultable en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, pp. 53-54.



INTEGRANTES,⁵⁴ conforme con la cual, en el caso, la autoridad jurisdiccional debe, no sólo suplir la deficiencia de los motivos de agravio, sino también su ausencia total y precisar el acto que realmente les afecta, sin más limitaciones que las derivadas de los principios de congruencia y contradicción, lo cual corresponde con un sentido garantista y antiformalista, tendente a superar las desventajas procesales en que se encuentran estas comunidades, por sus circunstancias culturales, económicas o sociales.

Por tanto, resulta **fundado** el agravio esgrimido por el actor, puesto que el Tribunal Electoral del Estado de México debió llevar a cabo las providencias necesarias y emitir un pronunciamiento de fondo en cuanto a la procedencia del registro del actor como representante indígena ante el ayuntamiento. En ese sentido, lo ordinario sería regresar el expediente a dicho órgano jurisdiccional para que efectuara tal pronunciamiento; sin embargo, por congruencia, y dado que el actor solicitó a esta instancia que emitiera un pronunciamiento en plenitud de jurisdicción, lo cual es procedente, esta Sala Regional analizará el fondo del asunto en el siguiente considerando, acorde con lo dispuesto en el artículo 6º, párrafo 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Esta Sala Regional considera necesario advertir que, respecto de los seis ciudadanos que presentaron solicitud para ser registrados como representantes indígenas, uno de

⁵⁴ Consultable en la *Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Jurisprudencia, Volumen 1, pp. 225 y 226.

ellos fue registrado, y sólo uno controvertió la negativa de su registro tanto ante el tribunal local, como ante este órgano jurisdiccional federal, por lo que no es dable jurídicamente establecer en esta sentencia algún efecto respecto a los otros cuatro solicitantes de registro, en términos de lo dispuesto en los artículos 9º, párrafo 1, incisos a) y g); 12, párrafo 1, inciso a); 13, párrafo 1, inciso b), y 84, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como 409, primer párrafo, del Código Electoral del Estado de México.

OCTAVO. Fundamentación y motivación del dictamen de designación y procedencia de su reconocimiento aun cuando ya exista un representante de comunidad indígena ante el ayuntamiento. Los agravios en estudio resultan **fundados** y suficientes para modificar el acto reclamado, los cuales, para dar claridad al análisis, se abordan en el siguiente orden progresivo: **A.** Fundamentación y motivación del dictamen de designación; **B.** Interpretación del artículo 78 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, a fin de determinar si puede haber más de un representante indígena ante el ayuntamiento, y **C.** Procedencia del registro del actor como representante indígena.

A. Fundamentación y motivación del dictamen de designación

Como primer punto, se debe analizar la ausencia de fundamentación y motivación en el dictamen, alegada por el actor, a fin de determinar si fue correcta la determinación o,

por el contrario, se debe dejar sin efectos la negativa de registro del actor.

La fundamentación implica la expresión del precepto legal aplicable al caso, esto es, la obligación de la autoridad emisora del acto de citar los preceptos legales y normativos, en que se apoya la determinación adoptada.

La motivación radica en la necesidad de señalar las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan considerado para la emisión del acto, es decir, la manifestación de los razonamientos sobre el por qué consideró que el caso concreto se adecua a la hipótesis normativa.

Por tanto, la falta de fundamentación y motivación consiste en la omisión en que incurre la autoridad u órgano partidista responsable de citar el o los preceptos que considere aplicables, así como de expresar los razonamientos a fin de hacer evidente la aplicación de las normas jurídicas al caso en particular, mientras que la indebida fundamentación y motivación consiste en citar o adoptar alguna determinación, con apoyo en preceptos que no tienen relación con el asunto de que se trate, o bien, que las consideraciones no se adecuen al caso concreto.

En ese sentido, se debe evaluar que cualquier acto de un órgano de autoridad o partidario debe cumplir las exigencias constitucionales de fundamentación y motivación, la forma de satisfacerlas debe ser acorde a la naturaleza particular del acto emitido.

Por regla, de conformidad con lo establecido en el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución federal, tales exigencias se cumplen con la precisión del precepto o preceptos legales aplicables al caso, y con la expresión de las circunstancias particulares o causas inmediatas tomadas en consideración para la emisión del acto, para lo cual debe existir adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, así como las constancias y pruebas que consten en el expediente.

Sirve de apoyo a lo anterior, el criterio contenido en la jurisprudencia emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.⁵⁵

Por lo anterior, para satisfacer los requisitos de fundamentación y motivación, basta que se señale en cualquier parte de la resolución o sentencia, los fundamentos que sirvieron de sustento para la resolución de la *litis* planteada.

En el caso, las consideraciones y resolutivos del dictamen aprobado por el ayuntamiento,⁵⁶ por el que no le fue reconocido el registro al actor como representante indígena, son del tenor siguiente:

CONSIDERANDOS

I.- Que el Bando Municipal de Toluca 2016, en el Título Segundo del Territorio y Organización Territorial del Municipio, en su artículo 13, reconoce a las comunidades indígenas que habitan en el Municipio de Toluca, a quienes se les garantizarán las prerrogativas constitucionales y legales sobre pueblos indígenas.

⁵⁵ Consultable en Semanario Judicial de la Federación, Volumen 97-102, Tercera Parte, Séptima Época, p.143.

⁵⁶ Fojas 145 a 149 del cuaderno principal, así como 129 a 133 del cuaderno accesorio único.



A mayor abundamiento, el artículo 62 fracción XIII, establece como uno de los fines del municipio, promover y preservar el reconocimiento de los pueblos indígenas asentados en el Municipio e impulsar su integración al desarrollo social.

II.- Salvaguardando la participación de nuestras comunidades indígenas en la toma de decisiones colectivas y el derecho de representación que tienen los pueblos y comunidades indígenas ante los Ayuntamientos; como integrantes de las Comisiones Unidas de Desarrollo de Pueblos Indígenas y Derechos Humanos y la de Participación Ciudadana y Desarrollo Social, damos cuenta de los aspirantes registrados a ocupar el cargo honorífico de Representante Indígena ante el H. Ayuntamiento de Toluca 2016-2018.

III.- Derivado de la publicación de la convocatoria en comento, se obtuvo el registro de 6 aspirantes de los cuales cinco son hombres y una mujer, para ostentar la representatividad de las comunidades con población indígena ante el H. Ayuntamiento de Toluca; esto de acuerdo con su sistema de normas internas, procedimientos, tradiciones y costumbres; en los términos, consideraciones, motivaciones y fundamentos expresados en el cuerpo de la convocatoria emitida para tal efecto.

IV.- En la Segunda Sesión Ordinaria de las Comisiones Unidas de Desarrollo de Pueblos Indígenas y Derechos Humanos y la de Participación Ciudadana y Desarrollo Social; se analizó y discutió la integración de los expedientes de la candidata y los candidatos registrados, ponderando el cumplimiento del total de los requisitos solicitados en la Convocatoria a elegir un Representante ante el H. Ayuntamiento conforme a la documentación entregada en tiempo y forma de acuerdo a lo establecido en las bases de la convocatoria; permitiendo con ello acreditar fehacientemente la representatividad de las comunidades indígenas de acuerdo a la experiencia y respaldo documental en los usos y costumbres de su comunidad Indígena.

Por lo anteriormente expuesto y derivado del análisis de los expedientes y de los considerandos expresados a lo largo del presente dictamen, de sus fundamentos y motivaciones; los integrantes de las Comisiones de Desarrollo de Pueblos Indígenas y Derechos Humanos y la de Participación Ciudadana y Desarrollo Social, emitimos los siguientes:

RESOLUTIVOS

PRIMERO.- Derivado del estudio minucioso de cada uno de los expedientes de los aspirantes registrados, los integrantes de las Comisiones Unidas de Desarrollo de Pueblos

Indígenas y Derechos Humanos, y de Participación Ciudadana y Desarrollo Social, tuvimos a bien aprobar al **C. José Luis Hernández Morales**, originario de la Comunidad de San Cristóbal Huichochitlán, como único y legítimo Representante Indígena ante el H. Ayuntamiento de Toluca, quien tendrá específicamente la función de participar en el desarrollo vecinal y cívico en beneficio colectivo de las comunidades indígenas como enlace con las autoridades municipales en los conflictos que se generen; cargo honorífico que ocupara durante la administración 2016-2018, toda vez que cumplió con todos y cada uno de los requisitos plasmados en la convocatoria emitida para tal efecto, de fecha 13 de marzo de 2016.

SEGUNDO.- Notifíquese a través del Presidente Municipal al C. José Luis Hernández Morales, a efecto de que sea reconocida dicha representación por el H. Ayuntamiento de Toluca, a más tardar el 15 de abril del año 2016, en Sesión Solemne de Cabildo, como lo marca la convocatoria emitida.

Al respecto, el actor se agravia que en el dictamen se omite señalar las razones por las que no fue reconocido como representante, faltando el ayuntamiento a la obligación de fundar y motivar la determinación.

El agravio resulta **fundado** puesto que, como se observa de la transcripción, se omitió hacer un pronunciamiento individual del expediente del actor, ni siquiera se identifican a los participantes, sólo se refiere el nombre de la persona a la que le fue reconocido tal carácter; en ese sentido, el dictamen carece de razones por las que el actor no fue reconocido como representante y, en consecuencia, tampoco se citó algún fundamento jurídico que lo sustentara; simplemente, de forma genérica, se afirma categóricamente que se analizaron y discutieron los expedientes de cada uno de los aspirantes, a partir de lo cual aprobaron a uno de ellos como único y legítimo representante indígena ante el ayuntamiento.

Asimismo, como se relató en los antecedentes 7 y 8 de esta sentencia, ante el desconocimiento del dictamen, el seis de



septiembre de dos mil dieciséis, el actor requirió al Ayuntamiento de Toluca, que se diera respuesta a su solicitud de ser reconocido como representante indígena ante ese ayuntamiento,⁵⁷ y en la respuesta a ello, por parte de la Comisión de Desarrollo de Pueblos Indígenas y Derechos Humanos del ayuntamiento (oficio número 10101A000/634/2016, de veintiséis de septiembre de dos mil dieciséis), nuevamente se omitió señalar la razón por la que el actor no fue reconocido como representante indígena, puesto que dicha autoridad se limitó a relatar las etapas del procedimiento que se llevó a cabo para “elegir” al representante indígena ante el ayuntamiento, afirmando que el mismo fue conforme a derecho y de manera transparente, sin violentar derecho alguno.⁵⁸

El tercer momento en el que el ayuntamiento pudo dar cuenta de las razones por las que el actor no fue reconocido como representante indígena, se dio al rendir el informe circunstanciado del juicio ciudadano local JDCL/128/2016;⁵⁹ sin embargo, la Comisión de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Derechos Humanos del ayuntamiento omitió referir a dicha circunstancia.

Finalmente, en sendos informes circunstanciados rendidos ante esta Sala Regional por las comisiones de Desarrollo de Pueblos Indígenas y Derechos Humanos, y de Participación Ciudadana y Desarrollo Social, quienes emitieron el dictamen controvertido,⁶⁰ tampoco se hace referencia alguna a las

⁵⁷ Fojas 80, 84 y 85 del cuaderno accesorio único.

⁵⁸ Fojas 34, 35, 58, 59 y 60 del cuaderno accesorio único.

⁵⁹ Fojas 38 a 41 del cuaderno accesorio único.

⁶⁰ Fojas 162, 163 y 185 a 187 del expediente principal.

razones por las que no le fue reconocida al actor su representatividad indígena ante el ayuntamiento.

En ese sentido, en ningún momento el ayuntamiento ha expuesto razón alguna por la que el actor no es reconocido como representante indígena.

Asimismo, en el caso, se observa que la razón para negar el registro del actor como representante indígena, no corresponde a alguna falta en el cumplimiento de requisitos por parte del actor; es decir, por razones propias de su expediente, sino que se debe a que el ayuntamiento partió de la premisa de que debía seleccionar (elegir) a un representante de todas las comunidades indígenas.

Esto se desprende del dictamen aprobado por el ayuntamiento,⁶¹ en el que se señaló en el asunto “designación del representante de las comunidades con población indígena”, y en el resolutivo primero se estableció que de la revisión de todos los expedientes, se tuvo a bien aprobar al ciudadano José Luis Hernández Morales como único representante indígena; es decir, el dictamen no contiene un pronunciamiento sobre la procedencia del reconocimiento de cada participante, sino que fue un acuerdo para elegir a uno entre ellos.

Lo anterior, se corrobora con lo señalado en el oficio número 10101A000/634/2016 de veintiséis de septiembre de dos mil dieciséis, emitido por la Comisión de Desarrollo de Pueblos Indígenas y Derechos Humanos del ayuntamiento, en respuesta a la petición del actor de ser reconocido como

⁶¹ Fojas 145 a 149 del cuaderno principal, así como 129 a 133 del cuaderno accesorio único.

representante indígena, puesto que dicha autoridad señaló expresamente que el procedimiento que se llevó a cabo para “elegir” al representante indígena ante el ayuntamiento, fue conforme a derecho y de manera transparente, sin violentar derecho alguno.⁶²

En ese sentido, el Ayuntamiento de Toluca, Estado de México, implícitamente negó el reconocimiento del actor como representante indígena, no por incumplimiento a algún requisito o por razones propias del expediente del actor, sino bajo la premisa de que le correspondía llevar a cabo un procedimiento electivo, de selección o de designación.

Ello, bajo la consideración de que debía haber un solo representante indígena para todas las comunidades indígenas, cuya existencia y pluralidad reconoce en el dictamen de procedencia de emisión de convocatoria;⁶³ en la convocatoria,⁶⁴ y en el dictamen de designación.⁶⁵

Sin embargo, el ayuntamiento tampoco expuso la fundamentación y motivación por la que no eligió al actor; es decir, el dictamen de designación carece de fundamentación y motivación para negar el registro al actor. Por tanto, resulta **fundado** el agravio.

Esto, con independencia de que la negativa no guarde relación con el incumplimiento de algún requisito por parte del actor, sino que se debe a que el ayuntamiento partió de la

⁶² Fojas 34, 35, 58, 59 y 60 del cuaderno accesorio único.

⁶³ Fojas 99 a 102 del cuaderno accesorio único.

⁶⁴ Foja 133 del cuaderno principal, así como 86 y 87 del cuaderno accesorio único.

⁶⁵ Fojas 145 a 149 del cuaderno principal, así como 129 a 133 del cuaderno accesorio único.

premisa de que le correspondía llevar a cabo la elección de un solo representante indígena, interpretando de esa forma lo dispuesto en el artículo 78 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Por ello, lo procedente es analizar lo dispuesto en dicho precepto legal, a fin de determinar si fue correcta la interpretación efectuada por la responsable o, por el contrario, se debe entender que puede haber más de un representante indígena ante el ayuntamiento, como lo alega el actor. Lo anterior, a través de un ejercicio de control de convencionalidad.

B. Control de Convencionalidad: Interpretación del artículo 78 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México

Precisado lo anterior, el actor solicita que se reconozca su calidad de representante indígena, aun cuando ya exista uno ante el ayuntamiento, puesto que *“si bien el numeral 78 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, así como la base Primera de la Convocatoria (...) establecen el derecho de nombrar a **un o una representante indígena**, también lo es que el municipio de Toluca se caracteriza por su pluriculturalidad, al albergar cuatro grupos indígenas, tales como: otomí, matlatzinca, mazahua y nahua; de ello, deriva la importancia de contar con más de un representante indígena”*.

En ese sentido, se requiere efectuar un ejercicio de control de convencionalidad, a fin de determinar si es procedente lo alegado por el actor (que exista más de un representante indígena ante el ayuntamiento), a través de una interpretación

conforme o, en su caso, si resulta procedente la inaplicación de lo dispuesto en dicho precepto legal.

Acorde con lo que ha sostenido esta Sala Regional, en la sentencia dictada dentro del expediente identificado con la clave **ST-JDC-118/2014**, se debe tener presente que la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según decreto publicado el diez de junio de dos mil once, en el *Diario Oficial de la Federación*, tuvo como finalidad una modificación sustancial en materia de derechos humanos, cuya consecuencia fue procurar su protección más amplia.

Además, la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoce la posibilidad de inaplicación de leyes inconstitucionales por todos los jueces del país. En efecto, al dictar la resolución en el expediente de la consulta a trámite *Varios 912/2010*, en cumplimiento a la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, del veintitrés de noviembre de dos mil nueve, misma que corresponde al llamado *Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos*, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de catorce de julio de dos mil once, determinó los parámetros para el control de convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos.

Al respecto, estableció que dicho control se debe hacer en sentido amplio, lo cual significa que los jueces del país, al igual que todas las demás autoridades del Estado Mexicano, en el ámbito de sus competencias, deben interpretar el orden jurídico conforme con los derechos humanos reconocidos en la Constitución federal y en los tratados internacionales de los

cuales el Estado Mexicano es parte, favoreciendo a las personas con la protección más amplia, en todo tiempo.

De no ser posible lo anterior, se debe recurrir a una interpretación conforme, en sentido estricto, es decir, ante la posibilidad de diversas interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, optar por aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución federal y en los tratados internacionales.

En su caso, los jueces del país deben optar por la inaplicación de la ley, teniendo en consideración que ello no atenta o vulnera los principios de división de poderes y de federalismo, sino que, por el contrario, fortalece el desempeño de los jueces, al ser éstos el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos.

Tales criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación están contenidos en las tesis aisladas identificadas con los rubros:⁶⁶

- PRINCIPIO PRO PERSONA. CRITERIO DE SELECCIÓN DE LA NORMA DE DERECHO FUNDAMENTAL APLICABLE;
- CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD;

⁶⁶ Cuyas claves son: 1a./J. 107/2012, P. LXVI/2011 (9a.), P. LXVII/2011 (9a.), P. LXVIII/2011 (9a.) y P. LXIX/2011(9a.), respectivamente.



- PARÁMETRO PARA EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS, y
- PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.

La propia Corte se ha pronunciado en el sentido de que, en el artículo 1° Constitucional, se establece que las normas relativas a derechos humanos deben interpretarse de conformidad con la propia Constitución y los tratados internacionales, favoreciendo, en todo tiempo, la protección más amplia a las personas, lo cual impone la obligación de los operadores jurídicos de buscar una interpretación compatible de las normas con la Constitución y los tratados internacionales en materia de derechos humanos.⁶⁷

Asimismo, al resolver la contradicción de tesis 293/2011,⁶⁸ la Suprema Corte concluyó que la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos resulta vinculante para los jueces nacionales con independencia de que el Estado mexicano haya sido parte en el litigio, toda vez que dota de contenido a los derechos humanos establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. No obstante, la aplicación de dicha jurisprudencia deberá hacerse en términos de colaboración y no contradicción con

⁶⁷ Véase tesis 1a. CCXIV/2013, de rubro DERECHOS HUMANOS. INTERPRETACIÓN CONFORME, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 10a. Época, 1a. Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro XXII, julio de 2013, tomo 1, p. 556.

⁶⁸ Consultable en la página de internet <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=129659>.

la jurisprudencia nacional, atendiendo en todo momento al principio *pro persona*. En ese sentido, la fuerza vinculante de la jurisprudencia de la Corte Interamericana se desprende del artículo 1º constitucional, pues se obliga a los jueces nacionales a resolver atendiendo a la interpretación más favorable a la persona. De ahí se establecieron las siguientes tesis de jurisprudencia:⁶⁹

- DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.
- JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA.

La Sala Superior, por su parte, tiene una consistente forma de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, porque, además de reconocerles el carácter de fundamentales, ha establecido que las condiciones positivas para su ejercicio deben interpretarse de una forma amplia, mientras que las limitaciones o restricciones al goce, disfrute o el propio ejercicio deben interpretarse de manera estricta y

⁶⁹ Ambas tesis de jurisprudencia fueron publicadas en la *Gaceta del semanario Judicial de la Federación*, libro 5, abril de dos mil catorce, tomo I, pp. 202 y 204.



en atención a lo que taxativa y expresamente se dispone en el Bloque de Constitucionalidad (Constitución federal y tratados internacionales de los que México es parte), en el entendido de que dichas limitaciones deben ser necesarias por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.

Lo anterior tiene su fundamento en lo dispuesto en los artículos 1º, párrafos segundo y tercero, de la Constitución federal; 5º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 29, inciso a), y 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y se advierte en la tesis de jurisprudencia que tiene el rubro DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA,⁷⁰ así como en diversos precedentes en los que se ha aplicado dicha jurisprudencia.⁷¹

De acuerdo con lo expuesto, en el control jurisdiccional oficioso de la constitucionalidad y convencionalidad, a fin de respetar, proteger y garantizar una interpretación más favorable para la persona, los jueces están obligados a atender los siguientes parámetros:⁷²

⁷⁰ *Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, t. Jurisprudencia, v. 1, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013, pp. 301-302.

⁷¹ SUP—JDC-803/2002, SUP-JRC-415/2007, SUP-JDC-694/2007, SUP-JDC-2027/2007, SUP-RAP-75/2010, SUP-RAP-451/2011, SUP-JDC-641/2011, SUP-JDC-14859/2011, SUP-RAP-40/2012, SUP-JIN-359/2012, SUP-JDC-494-2010, SUP-JDC-602/2012 y SUP-JDC-676/2012.

⁷² Considerando sexto, párr. 20.

- **Presupuestos.** Dicho control jurisdiccional de la constitucionalidad o convencionalidad:
 - i) Debe realizarse en el ámbito de la competencia que jurídicamente se establece a cada autoridad u órgano jurisdiccional;
 - ii) Es oficioso porque puede ser realizado con independencia de que se plantee en los agravios o conceptos de violación, es decir, a pesar de que las partes no lo hayan solicitado o invocado;
 - iii) Debe considerar los presupuestos formales y materiales de admisibilidad, así como las reglas procesales correspondientes, y
 - iv) Deben respetarse los principios de contradicción y de congruencia, porque se atiende al objeto del proceso, esto es, a los puntos introducidos por las partes y las circunstancias invocadas en el proceso. Lo anterior implica, en primer término, que las partes tienen derecho a manifestar o hacer valer lo que consideren en torno a los hechos y el derecho estimado como aplicable, y, en segundo sitio, que el juez está obligado a decidir sobre la materia del proceso, porque sean cuestiones expresamente planteadas por las partes, o no siéndolo, sean implícitas o que son consecuencia inescindible o necesaria a partir de los pedimentos articulados o de la cuestión principal debatida en el proceso.

- **Pasos o pautas subsidiarias,** porque se funda en la presunción de constitucionalidad de la ley, lo cual implica que se debe agotar el primer paso y, en caso de que no

sea jurídicamente posible aplicar dicha pauta, se debe acudir a la siguiente y así sucesivamente.

- i) **Interpretación conforme en sentido amplio.** Ello significa que los jueces del país, al igual que todas las demás autoridades del Estado mexicano, deben interpretar el orden jurídico de conformidad con los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.
- ii) **Interpretación conforme en sentido estricto.** Ello significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente posibles, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquélla que hace que el significado de la ley (norma jurídica) sea acorde con los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos.
- iii) **Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles.** Ello no afecta o rompe con la lógica del principio de división de poderes y del federalismo, sino que fortalece el papel de los jueces al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano es parte.

- **Directrices interpretativas de carácter general.**
 - i) Una interpretación: **a) Extensiva, amplia o favorable** de las condiciones para el ejercicio de los derechos humanos, a fin de dar eficacia al derecho fundamental de que se trate, y **b) Estricta** de las limitaciones al derecho humano específico, las cuales deben ser necesarias por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas, sin que se puedan incluir limitaciones diversas a aquellas que expresamente se prevén en el Bloque de Constitucionalidad o ampliar los contornos de las dispuestas expresamente. Dicho en otros términos, la interpretación de los derechos humanos debe ser amplia cuando se trate de condiciones que permitan ejercerlos, disfrutarlos o gozarlos, por el contrario, la interpretación de las limitaciones o restricciones a dichos derechos debe ser en sentido estricto.
 - ii) Los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos son vinculantes para los jueces mexicanos, con independencia de que el Estado Mexicano haya sido parte en el litigio. La aplicabilidad de un precedente de dicha Corte Interamericana en el cual el Estado Mexicano no hubiere sido parte, debe determinarse con base en la verificación de la existencia de las mismas razones que motivaron el pronunciamiento. En todos los casos en que sea posible, debe armonizarse la jurisprudencia interamericana con la nacional y, en caso contrario, se debe aplicar el criterio que más favorezca la protección de los derechos humanos.

Realizadas las precisiones anteriores, en el caso, resulta procedente realizar una interpretación conforme en sentido estricto, respecto de lo dispuesto en el artículo 78, párrafos segundo, tercero y cuarto, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en el sentido de determinar que **es procedente el registro de más de un representante indígena ante el ayuntamiento**, como se explica enseguida.

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

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

Cada uno de ellos comprende o se refiere a lo siguiente:

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

En términos de lo dispuesto en los artículos 2º, segundo párrafo, de la Constitución federal; 1º, párrafo 1, inciso b), del

Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo; 17, primer párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, así como 2º; 5º, fracción II, y 6º de la Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de México, **pueblos indígenas** son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. En el Estado de México, se reconocen como tales, los pueblos:

- Mazahua, ubicado principalmente en los municipios de: Almoloya de Juárez, Atlacomulco, Donato Guerra, El Oro, Ixtapan del Oro, Ixtlahuaca, Jocotitlán, San Felipe del Progreso, San José del Rincón, Temascalcingo, Valle de Bravo, Villa de Allende y Villa Victoria;
- Otomí, ubicado principalmente en los municipios de: Acambay de Ruiz Castañeda, Aculco, Amanalco, Capulhuac, Chapa de Mota, Jilotepec, Jiquipilco, Lerma, Metepec, Ocoyoacac, Oztolotepec, Morelos, Soyaniquilpan, Temascalcingo, Temoaya, Tianguistenco, Timilpan, **Toluca**, Villa del Carbón, Xonacatlán y Zinacantepec;
- Náhuatl, ubicado principalmente en los municipios de: Amecameca, Capulhuac, Joquicingo, Malinalco, Sultepec, Tejupilco, Temascaltepec, Tenango del Valle, Texcoco, Tianguistenco y Xalatlaco;
- Tlahuica, ubicado principalmente en el municipio de Ocuilan;
- Matlazinca, ubicado principalmente en el municipio de Temascaltepec, y

- Aquéllos que se identifiquen en algún otro pueblo indígena de origen nacional procedentes de otras entidades federativas, establecidos en los municipios o localidades del territorio del Estado de México.

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

Adicionalmente a ello, en el último párrafo del artículo 2º de la Constitución federal, se reconoce a las **comunidades equiparables** a las indígenas.

En consecuencia, los conceptos que se establecen en la Constitución federal son: **1)** Indígena, que es el individuo cuyo criterio determinante para considerarlo como tal es la autoadscripción; **2)** Comunidad indígena, siendo ésta una unidad social, económica y cultural, asentada en un territorio y que reconoce autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres; **3)** Pueblo indígena, integrado por dichas comunidades (de manera expresa, en el Estado de México se reconocen cinco pueblos: Mazahua, Otomí, Náhuatl, Tlahuica y Matlazinca, además, se deja abierto el reconocimiento a aquellos pueblos procedentes de otras entidades federativas que han migrado al Estado de México), y **4)** Las comunidades equiparables.

En el caso, en el artículo 78, párrafos segundo, tercero y cuarto, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, se establece:

Artículo 78.- (...)

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.

[Énfasis añadido]

De lo trasunto, se advierte que en el párrafo segundo, se reconoce el derecho de las comunidades indígenas de elegir un representante ante el ayuntamiento; sin embargo, no es claro en establecer si es uno por comunidad o uno por todas éstas.

Asimismo, en el último párrafo se determina que cada etnia y/o grupo indígena puede contar con un representante ante el ayuntamiento; no obstante, como se abordó, los conceptos jurídicos que se emplean en la constitución, tanto federal como local, así como en la ley local en materia indígena, son las de pueblos y comunidades indígenas, por lo que al referir a etnia o grupo, no se establece de manera clara si puede

haber un representante por cada pueblo, o también, uno por cada comunidad indígena.

No obstante, lo que se establece de manera expresa es que **puede haber más de un representante indígena ante el ayuntamiento**, restando precisar si sólo puede haber tantos como pueblos indígenas residan en el municipio o este derecho también corresponde a las comunidades indígenas, pudiendo existir tantos representantes indígenas ante el ayuntamiento, como comunidades indígenas residan en el municipio.

Para dar solución a la falta de claridad de la norma, se debe tomar en consideración lo dispuesto en el artículo 2º, apartado A, fracciones III y VII, de la Constitución federal, en el que se reconoce el derecho no sólo de los pueblos indígenas, sino también de las comunidades indígenas, a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para, entre otras cuestiones, elegir representantes ante los ayuntamientos, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales.

Asimismo, en el artículo 17, cuarto párrafo, de la Constitución local, el derecho a elegir representantes ante los ayuntamientos, se reconoce tanto para los pueblos, como las comunidades indígenas.

En ese sentido, en las constituciones federal y local, se reconoce el derecho a elegir representantes tanto a los pueblos como a las comunidades indígenas. Asimismo, dicha elección se debe realizar conforme con las normas,

procedimientos y prácticas tradicionales, las cuales, cada comunidad indígena cuenta con ellas, por tanto, lo dispuesto en el artículo 78 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, debe ser interpretado en el sentido de que **puede haber tantos representantes ante el ayuntamiento, como comunidades indígenas en el municipio.**

A mayor abundamiento, en el considerando II del dictamen de procedencia de emisión de la convocatoria, la responsable establece:

II.- Que la participación de todos los sectores en la toma de decisiones colectivas y en el ejercicio de la autoridad y el gobierno es una condición indispensable para alcanzar los objetivos de inclusión e igualdad en los que se sustenta una sociedad democrática; por ende, el derecho de representación que tienen los pueblos y comunidades indígenas ante los Ayuntamientos es un gran acierto legislativo fomentar los mecanismos de participación ciudadana de nuestros pueblos, **para que estos en el contexto del ámbito municipal puedan ejercer su influencia en los actos que les afecten.**

[Énfasis añadido]

Esto es, el propio ayuntamiento reconoce la necesidad de que las diversas comunidades indígenas sean representadas para la toma de decisiones; sin embargo, no puede afirmarse que el representante de una comunidad velará por los intereses de otras comunidades, puesto que aquél conocerá las necesidades de su comunidad, pero no necesariamente conocerá la problemática de las demás, entre otras posibles razones, dependiendo de cada caso; máxime si cada comunidad cuenta con sus propias normas internas, procedimientos, tradiciones, usos y costumbres, así como autoridades, razón por la cual la parte final del artículo 78 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, **al referir a etnia y/o grupo indígena, debe entenderse en el sentido**



de que cada pueblo y/o comunidad indígena puede contar con un representante ante el ayuntamiento. Lo cual es acorde con el derecho a libre determinación de los pueblos indígenas, en términos de lo previsto en el artículo 2º, quinto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cabe resaltar que, en los términos señalados en la jurisprudencia 19/2014 y en la tesis XLI/2015, de rubros COMUNIDADES INDÍGENAS. ELEMENTOS QUE COMPONEN EL DERECHO DE AUTOGOBIERNO,⁷³ y DEMOCRACIA PARTICIPATIVA INDÍGENA. ES OBLIGACIÓN DEL ESTADO Y DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS PROMOVERLA,⁷⁴ el Estado debe promover 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, intervenir en los asuntos públicos y en la toma de decisiones, acorde con lo dispuesto en los artículos 1º, 2º, 4º, 17, 35, fracción II, 41, 99 y 133, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 2º, 5º y 8º del Convenio 169 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, y 1º, 2º y 3º de la

⁷³ Consultable en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 14, 2014, pp. 24 a 26.

⁷⁴ Consultable en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, pp. 77 y 78.

Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas.

En ese sentido, no puede limitarse el derecho de las comunidades indígenas a contar con un solo representante para todas las comunidades.

En todo caso, la elección, ya sea por pueblo o por comunidad, debe corresponder a los integrantes de dichas colectividades, no así al ayuntamiento, puesto que, el asumir, como lo hizo la responsable, que corresponde al cabildo seleccionar a uno de entre los ya elegidos por cada comunidad, implicaría que el ayuntamiento justificara, por ejemplo, por qué el representante de una comunidad va a representar mejor a la totalidad de éstas, o por qué considera que un procedimiento electivo es idóneo o legítimo en relación con otros, lo cual evidentemente no es conforme con la preceptiva jurídica. Basta observar que al haber partido de esas premisas, en la emisión del dictamen de designación controvertido, la responsable se limitó a señalar como motivación de su “designación” que derivaba “del estudio minucioso de cada uno de los expedientes”.

Asimismo, esa especie de concurso entre representantes electos por cada comunidad, implicaría restringir la autonomía y libre determinación de esas comunidades para elegir a su representante, por lo que, de ser así, se tendría que justificar la medida de manera que fuera necesaria y razonable, lo cual no ocurre en el caso. Sirve de sustento a lo anterior, lo dispuesto en la tesis VIII/2015, de rubro COMUNIDADES INDÍGENAS. TODA RESTRICCIÓN DE SU

AUTONOMÍA DEBE SER ESTRICAMENTE NECESARIA Y RAZONABLE.⁷⁵

Por tanto, de lo dispuesto en el artículo 78 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, se desprende que puede haber tantos representantes indígenas ante el ayuntamiento, como **comunidades** indígenas se encuentren asentadas en el municipio, si bien ello no impide que se puedan adoptar medidas que sean 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, se pueden adoptar medidas razonables que permitan el trabajo del Ayuntamiento y que posibiliten que los representantes indígenas se expresen.

Asimismo, toda vez que, como se refirió, en el Estado de México se reconoce la presencia de pueblos indígenas originarios de otras entidades federativas que han migrado a esa entidad federativa, y la ley reconoce el derecho de representación expresamente a grupos indígenas, los **grupos** compuestos por indígenas de diversos pueblos, que se encuentran organizados bajo usos y costumbres comunes, pueden contar con un representante indígena ante el ayuntamiento.

En efecto, excepcionalmente, de manera fundada y motivada, como se anticipó, ya sea porque los indígenas se encuentran dispersos en el territorio del municipio o para asegurar la funcionalidad del ayuntamiento en términos de lo dispuesto

⁷⁵ Consultable en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, pp. 47 y 48.

en el artículo 115 de la Constitución federal, el ayuntamiento puede determinar que sea un representante indígena por **pueblo** indígena, lo cual deberá precisarse en la convocatoria; sin embargo, la elección no corresponderá, en ningún caso, al ayuntamiento, sino a los indígenas integrantes de la colectividad.

En efecto, no pasa desapercibido para esta Sala Regional que conforme con los datos de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas,⁷⁶ el municipio de Toluca cuenta con ochenta y un localidades con presencia indígena, de las cuales, según el catálogo emitido por la referida dependencia gubernamental, cinco localidades tienen representación muy alta, cuya población es igual o mayor al cuarenta por ciento de sus habitantes; treinta y un localidades con representación alta, con población menor al cuarenta por ciento de sus habitantes; diecinueve localidades con representación media; veintiún localidades con representación baja y, cinco localidades con representación muy baja, lo que evidencia que un número importante de localidades tiene una población indígena que no rebasa el cuarenta por ciento de su población, o bien, independientemente de la calificación otorgada, existen

⁷⁶ *Catálogo de localidades indígenas 2010*, realizado conjuntamente con el INEGI, con base en la metodología formulada por el CDI para la identificación y cuantificación de la población indígena de México. Consultable en la página de internet <http://www.cdi.gob.mx/localidades2010-gobmx/index.html>. Información que se invoca como hecho notorio, en términos de lo dispuesto en el artículo 15, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y con sustento en lo dispuesto en la jurisprudencia XX.2o.J/24 y la tesis I.3o.C.35 K (10ª), de rubros HECHO NOTORIO. LO CONSTITUYEN LOS DATOS QUE APARECEN EN LAS PÁGINAS ELECTRÓNICAS OFICIALES QUE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO UTILIZAN PARA PONER A DISPOSICIÓN DEL PÚBLICO, ENTRE OTROS SERVICIOS, LA DESCRIPCIÓN DE SUS PLAZAS, EL DIRECTORIO DE SUS EMPLEADOS O EL ESTADO QUE GUARDAN SUS EXPEDIENTE Y, POR ELLO, ES VÁLIDO QUE SE INVOQUEN DE OFICIO PARA RESOLVER UN ASUNTO EN PARTICULAR, así como PÁGINAS WEB O ELECTRÓNICAS. SU CONTENIDO ES UN HECHO NOTORIO Y SUSCEPTIBLE DE SER VALORADO EN UNA DECISIÓN JUDICIAL, respectivamente.

dieciocho localidades que su población es menor a la decena de habitantes indígenas, pudiendo concluir que en muchos casos existe una población dispersa.

De lo anterior, se concluye que aun cuando el ayuntamiento tiene la obligación de reconocer un representante por cada comunidad 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 que por cuestiones de geografía, tamaño, intereses o afinidades, con el objeto de que puedan tener un representante por pueblo indígena, siempre y cuando dicha determinación se encuentre debidamente fundada y motivada, y expresada de manera clara en la convocatoria, debiendo hacerla del conocimiento a los interesados por los medios y vías que resulten idóneas y, en todo caso, **la elección del representante corresponderá al pueblo indígena**, no así al ayuntamiento, quien sólo tiene atribuciones para registrar dicha representación, una vez que fueron cumplidos los requisitos para ello.⁷⁷

En consecuencia, de una interpretación sistemática y funcional de la norma, se advierten los siguientes elementos:

⁷⁷ En similares condiciones actuó el Instituto Nacional Electoral para llevar a cabo la Consulta Indígena en materia de distritación electoral, invitando a las autoridades y a los representantes indígenas de cada entidad federativa, en colaboración con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, para dar conocer el proceso de distritación y, posteriormente, pudieran emitir una opinión respecto de la ubicación de su municipio en un distrito electoral. Específicamente, para la consulta a los pueblos y comunidades indígenas del Estado de México, participaron en la mesa informativa ciento once instituciones indígenas representativas del Estado, de las cuales ochenta y seis dieron respuesta a los cuestionarios de consulta, setenta y uno favorables y quince en contra, mismos que sirvieron de base para la distritación electoral de dos mil diecisiete. Lo anterior, como se observa del anexo 1 del acuerdo INE/CG59/2017, así como del *Protocolo para la Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas en materia de Distritación Electoral*.

a) Sujetos activos. Titulares del derecho. Los pueblos y comunidades indígenas, así como grupos indígenas, que se encuentren en un municipio del Estado de México.

b) Sujetos pasivos. Sobre quienes recae la obligación en favor de los sujetos activos. Se trata de los ayuntamientos, quienes ejercen el gobierno municipal, en términos de lo dispuesto en el artículo 113 de la Constitución local.

c) Conductas. En la norma se regulan tres conductas que siguen una secuencia cronológica:

- El sujeto pasivo (ayuntamiento) debe publicar una convocatoria entre el segundo domingo de marzo y el treinta de ese mes del año inmediato siguiente a la elección del ayuntamiento, con su respectiva **traducción**, en los lugares más visibles y concurridos por los indígenas, para invitar a las comunidades indígenas a elegir, de acuerdo con su sistema de normas internas, procedimientos, tradiciones, usos y costumbres, un representante ante el ayuntamiento;
- Los sujetos activos (pueblos, comunidades y grupos indígenas dentro de un municipio del Estado de México), tienen derecho a elegir un representante ante el ayuntamiento, **no uno por todas las comunidades, sino uno por comunidad**, lo cual deriva de una interpretación gramatical, sistemática y funcional de la norma, en tanto que cada una de éstas conforma una unidad social, económica y cultural, con autoridades propias, y de manera excepcional, de manera fundada y motivada, por



pueblo indígena. La elección se efectúa de acuerdo con su sistema de normas internas, procedimientos, tradiciones, usos y costumbres, lo cual deberá quedar plasmado en un acta o cualquier evidencia que dé certeza y sea objetiva para tal efecto, y

- El sujeto pasivo (ayuntamiento) debe reconocer la representación indígena que recae en la persona electa por su comunidad, a más tardar el quince de abril del año correspondiente.

En cuanto a la difusión de la convocatoria, misma que debe ser traducida, debe efectuarse por la vía que se estime idónea, tal como perifoneo o cualquier otra que resulte necesaria y eficaz, de acuerdo con las características de la comunidad. Lo anterior, acorde con lo dispuesto en los artículos 2º, apartado A, fracciones IV y VIII, de la Constitución federal; 12 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; 13, segundo párrafo, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas; 4º; 5º; 7º, inciso b), y 10 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas; 15 Bis; 15 Ter; 15 Quáter, fracciones I, III, V, VI, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, y 271, párrafos segundo y tercero, del Código Federal de Procedimientos Civiles, así como con lo sustento, por analogía, en la jurisprudencia 15/2010, de rubro COMUNIDADES INDÍGENAS. NOTIFICACIÓN DE ACTOS O RESOLUCIONES DE AUTORIDAD ELECTORAL POR PERIÓDICO OFICIAL, EL JUZGADOR DEBE PONDERAR

LAS SITUACIONES PARTICULARES PARA TENERLA POR EFICAZMENTE REALIZADA.⁷⁸

De lo anterior, para el caso, se deben destacar dos cuestiones:

1. Quien lleva a cabo la elección de cada representante es la comunidad indígena (es quien tiene el derecho), no el ayuntamiento; a éste le corresponde únicamente llevar a cabo la invitación a través de la convocatoria, y llevar a cabo el reconocimiento (obligaciones a su cargo).

Por tanto, el procedimiento ante el ayuntamiento, no es un procedimiento electivo, sino de trámite y verificación, para que se reconozca la representación de acuerdo con la convocatoria; la elección se lleva a cabo dentro de cada comunidad indígena de acuerdo con sus usos y costumbres.

El trabajo del ayuntamiento es la revisión de que se cumpla con la forma y términos previstos en la convocatoria para que proceda el reconocimiento y, sobre todo, que existan elementos ciertos, objetivos y suficientes que permitan desprender la representatividad del solicitante en cuanto a la comunidad o, en su caso, pueblo o grupo.

Es decir, el reconocimiento por parte del ayuntamiento, del representante de la comunidad, pueblo o grupo

⁷⁸ Consultable en la *Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Jurisprudencia, Volumen 1, pp. 223-225.

indígena, tiene un carácter declarativo o registral, mas no constitutivo.

2. Derivado de lo anterior, dado que no se trata de un procedimiento electivo por parte del ayuntamiento y lo que se pretende es que cada comunidad se vea representada, **no necesariamente habrá un solo representante indígena ante el ayuntamiento, puesto que pueden haber tantos como comunidades indígenas existan en el municipio.** Lo cual es acorde con lo alegado por el actor en su demanda.

Por tanto, es **fundado** el agravio del actor, en el sentido de que puede haber más de un representante indígena ante el ayuntamiento.

Esto fue reconocido en la *Convocatoria* emitida por el Ayuntamiento de Toluca, puesto que en la base Tercera, segundo párrafo, se establece:

Aquellos aspirantes a representantes cuya documentación haya sido entregada en tiempo y forma y que permita acreditar fehacientemente la representatividad de su grupo o etnia, así como haber sido electos mediante un sistema legítimo, **serán reconocidos** por el H. Ayuntamiento de Toluca.

Incluso, esto se robustece con lo establecido en el considerando II del dictamen de designación, en el que se establece:

Salvaguardando la participación de nuestras comunidades indígenas en la toma de decisiones colectivas y el derecho de representación que tienen los pueblos y comunidades indígenas ante los Ayuntamientos...

Es decir, en la convocatoria que se emitió al efecto, finalmente, se reconoce que puede haber más de un representante indígena, siempre y cuando se acredite fehacientemente la representatividad, lo cual es acorde con la interpretación del artículo 78 de la Ley Orgánica Municipal de la entidad federativa que ha sido expuesta en este apartado.

No obstante, este elemento relativo a que puede haber más de un representante indígena, debió ser enfatizado en la propia convocatoria a fin de no generar duda al respecto, por lo que se exhorta al ayuntamiento para que en futuras ocasiones emita la convocatoria enfatizando que cada comunidad o grupo indígena puede contar con un representante ante el ayuntamiento o, atendiendo a la distribución de la presencia indígena en el ayuntamiento si, de manera excepcional, fundando y motivando tal determinación, resulta procedente la representatividad por pueblo indígena o, incluso, grupo indígena, pero, en todo caso, la elección será de la colectividad indígena, limitándose el ayuntamiento a registrar al representante, una vez cumplidos los requisitos previstos para ello.

En este último caso, relativo a que, de manera excepcional, el ayuntamiento determine que la representatividad debe ser por pueblo o grupo indígena que deba aglutinar a los indígenas que residan en el municipio, y no por comunidad, a fin de cumplir con lo dispuesto en los artículos 1º, párrafos segundo y tercero; 2º, párrafos segundo y tercero; 41, fracción V, apartado A, primer párrafo, y 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución federal, dotando de certeza el procedimiento, en la convocatoria se deberá precisar tal

circunstancia, siempre y cuando exista una motivación reforzada, debidamente justificada.

En cuanto a los requisitos referidos, en la convocatoria se debe enfatizar lo relativo a la acreditación de la representatividad, puesto que si bien, ésta no se debe acreditar con actos solemnes o protocolarios, lo definitivo es que el acta que se presente debe contar con elementos ciertos, objetivos y suficientes, que permitan desprender el sentido de la voluntad de la comunidad para elegir a su representante, sin que ello represente una asimilación forzada de sus principios y normas a las de una cultura occidental, individualista y liberal hegemónica (artículo 8º, párrafo 1, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas), como lo ha advertido la Sala Superior de este tribunal, en la resolución del expediente SUP-REC-2/2011.

En efecto, el acta debe contar con los elementos mínimos que permitan observar la voluntad de la comunidad, conforme con sus usos y costumbres, de elegir al actor como representante ante el ayuntamiento.

Al respecto, acorde con lo dispuesto en 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,⁷⁹ el derecho de sufragio constituye la piedra angular del sistema democrático,

⁷⁹ Consultable en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, pp. 64 y 65.

en tanto que, con su ejercicio, se permite la necesaria conexión entre los ciudadanos y el poder público, legitimando a éste. En consecuencia, si se considera que en una elección no se respetó el principio de universalidad del sufragio, ello conduce a establecer que se han infringido los preceptos que lo tutelan y que, además, se ha atentado contra la esencia misma del sistema democrático.

En ese sentido, el acta que sea presentada para acreditar la representación, debe contar con los elementos mínimos o suficientes, objetivos y ciertos que permitan inferir la auténtica voluntad de la comunidad de elegir al actor como su representante ante el ayuntamiento, tales como:

- Datos que permitan observar que se convocó oportunamente a los integrantes de la comunidad u órgano correspondiente;
 - Precisión en cuanto al objeto de la reunión o asamblea;
 - Día, hora y lugar de celebración;
 - Identificación de quienes condujeron la reunión o asamblea;
 - Identificación y número de personas asistentes, y
 - Datos de la manifestación de la voluntad de los participantes.
- En todo caso, debe existir certeza de la identidad y legitimidad del órgano comunitario para adoptar esa decisión, según el sistema normativo indígena comunitario o del pueblo.

Lo anterior, toda vez que, 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.

Es necesario advertir que esta Sala Regional no establece 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 una comunidad indígena y que se puede identificar como tal, por provenir de sus propias autoridades comunitarias, sin que indebidamente se asimilen sus principios y normas a las de una cultura occidental, individualista y liberal hegemónica.

Asimismo, en caso de que el promovente del registro incumpla con algún requisito, el ayuntamiento debe formular y notificar una prevención, concediendo un plazo perentorio, para que aquél subsane la omisión, de acuerdo con lo dispuesto en la jurisprudencia 42/2002 emitida por la Sala Superior de este órgano jurisdiccional de rubro PREVENCIÓN. DEBE REALIZARSE PARA SUBSANAR FORMALIDADES O ELEMENTOS MENORES, AUNQUE NO ESTÉ PREVISTA LEGALMENTE.⁸⁰

⁸⁰ Consultable en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 6, Año 2003, pp. 50 y 51.

En suma, de una interpretación gramatical, sistemática y funcional de lo dispuesto en el artículo 78, párrafos segundo, tercero y cuarto, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, se desprende:

- 1. Obligación de convocar.** El ayuntamiento cuyo municipio cuente con población indígena, debe publicar una convocatoria entre el segundo domingo de marzo y el treinta de ese mes del año inmediato siguiente a la elección del ayuntamiento, con su respectiva traducción, en los lugares más visibles y concurridos por los indígenas y difundirla a través de perifoneo o cualquier otra vía que resulte necesaria y eficaz, de acuerdo con las características de las comunidades, para invitar a las comunidades, pueblos y grupos indígenas a elegir, de acuerdo con su sistema de normas internas, procedimientos, tradiciones, usos y costumbres, un representante ante el ayuntamiento.

En dicha convocatoria, se deberá hacer énfasis en que puede haber tantos representantes como comunidades, grupos o pueblos indígenas haya en el municipio, puesto que cada uno ostenta el derecho de elegir a su representante, siempre que se cumpla con los requisitos para ello. En su caso, en dicha convocatoria, se deberá precisar si se dirige a pueblos o grupos indígenas que deben ser aglutinados, siempre y cuando exista una motivación reforzada y debidamente justificada.

En cuanto a los requisitos, en la convocatoria se debe precisar que la voluntad de la comunidad debe quedar plasmada en un acta que cuente con elementos objetivos y cierto de dicha voluntad, tales como: **a)** Datos que permitan observar que se convocó oportunamente a los integrantes de la comunidad y órgano comunitario correspondiente; **b)** Precisión en cuanto al objeto de la reunión o asamblea; **c)** Día, hora y lugar de celebración; **d)** Identificación de quienes condujeron la reunión o asamblea; **e)** Identificación y número de personas asistentes, y **f)** Datos de la manifestación de la voluntad de los participantes. Sin que dichos elementos puedan traducirse en formalidades solemnes que impliquen una asimilación forzada. Además, debe existir certeza de la identidad y legitimidad del órgano comunitario para adoptar esa decisión, según el sistema normativo indígena comunitario o del pueblo.

2. Derecho a elegir un representante ante el ayuntamiento. Cada **comunidad** indígena que resida en el municipio, tiene derecho a elegir, conforme con sus usos y costumbres, a un representante ante el ayuntamiento.

El mismo derecho lo ostenta cada **grupo** indígena, compuesto por integrantes de diversos pueblos, derivado de su migración o por alguna otra razón, que se encuentren organizados bajo usos y costumbres comunes.

Los integrantes de un **pueblo** indígena pueden decidir contar con un solo representante ante el ayuntamiento, puesto que este derecho también lo ostenta cada pueblo. Asimismo, excepcionalmente, de manera fundada y motivada, ya sea porque los indígenas se encuentran dispersos en el territorio del municipio o para asegurar la funcionalidad del ayuntamiento, éste puede determinar que sea un representante indígena por pueblo indígena; sin embargo, en ningún caso corresponderá al ayuntamiento la elección del representante.

En cualquier caso, la elección deberá 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, de acuerdo con lo establecido en la convocatoria.

- 3. Procedencia del registro.** El ayuntamiento deberá revisar cada solicitud de registro, verificando que se cumpla con la forma y términos previstos en la convocatoria, en cuyo caso procederá a reconocer la representación indígena que recae en la persona electa por su comunidad, a más tardar el quince de abril del año correspondiente. En el supuesto de que se incumpla con exhibir alguno o algunos de los documentos que informen el procedimiento de designación de representante, se deberá formular prevención al promovente, a fin de que éste se

encuentre en posibilidad de subsanar la o las omisiones.

Por tanto, resulta **fundado** el agravio del actor, relativo a que procede el registro de más de un representante indígena ante el ayuntamiento, en términos de lo dispuesto en el artículo 78, párrafos segundo, tercero y cuarto, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

C. Procedencia del registro del actor como representante indígena

Una vez precisado que puede haber más de un representante indígena ante el ayuntamiento, se debe considerar que, como consta en el acuerdo de designación publicado en la Gaceta Municipal Semanal del Ayuntamiento de Toluca, Estado de México, el once de abril de dos mil dieciséis, el ciudadano José Luis Hernández Morales, representante indígena ante el ayuntamiento, pertenece a la comunidad de la Delegación San Cristóbal Huichochitlán, la cual es diversa a la comunidad a la que pertenece el actor (de la Delegación San Andrés Cuexcontitlán), en términos de lo dispuesto en el artículo 13 del Bando Municipal de Toluca de cinco de febrero de dos mil dieciséis. En consecuencia, la localidad a la que pertenece el representante indígena ya registrado es distinta a la que pertenece el actor cuya comunidad indígena pretende representar.

Por otra parte, como se señaló, la razón de la negativa implícita para reconocer la representatividad del actor, consistió en que el ayuntamiento partió de la premisa errónea

de que le correspondía llevar a cabo un procedimiento electivo, de selección o de designación, de un solo representante indígena para todas las comunidades.

En ese sentido, la responsable omitió exponer las razones por las que el actor no fue reconocido como representante tanto en el dictamen de designación, como en el oficio de respuesta número 10101A000/634/2016 de veintiséis de septiembre de dos mil dieciséis, el informe circunstanciado del juicio ciudadano local JDCL/128/2016, así como en sendos informes circunstanciados rendidos por las comisiones que emitieron el dictamen controvertido.

Por el contrario, en el considerando IV del dictamen impugnado se reconoce que los participantes, lo que incluye al actor, cumplieron con la totalidad de los requisitos solicitados, entregando la documentación en tiempo y forma, al indicar: *“se analizó y discutió la integración de los expedientes de la candidata y los candidatos registrados, **ponderando el cumplimiento del total de los requisitos solicitados en la Convocatoria a elegir un Representante ante el H. Ayuntamiento conforme a la documentación entregada en tiempo y forma de acuerdo a lo establecido en las bases de la convocatoria; permitiendo con ello acreditar fehacientemente la representatividad de las comunidades indígenas de acuerdo a la experiencia y respaldo documental en los usos y costumbres de su comunidad indígena”***.

Esto se corrobora con el acuse de recepción de documentación que el actor entregó para registrarse como representante, del que se advierte la entrega de la totalidad

de la documentación requerida, al haberse marcado la casilla “sí” en los cuadros correspondientes al rubro de documentos entregados.⁸¹

Asimismo, como se refirió, de acuerdo con lo dispuesto en la jurisprudencia 42/2002 emitida por la Sala Superior de este órgano jurisdiccional de rubro PREVENCIÓN. DEBE REALIZARSE PARA SUBSANAR FORMALIDADES O ELEMENTOS MENORES, AUNQUE NO ESTÉ PREVISTA LEGALMENTE,⁸² existe la obligación de formular y notificar una prevención, aun cuando la ley que regule el procedimiento de que se trate no contemple esa posibilidad, concediendo un plazo perentorio, para que el compareciente subsane la omisión.

En consecuencia, toda vez que no existe constancia de prevención alguna por parte del ayuntamiento y en razón de lo antes expuesto, se observa que el ayuntamiento tuvo por satisfechos los requisitos exigidos al actor.

Por tanto, se advierte que la razón de la negativa de reconocimiento al actor, no es por incumplimiento o deficiencia en la solicitud de éste, sino porque el ayuntamiento partió de una premisa errónea al considerar que le correspondía llevar a cabo la elección de un solo representante indígena, lo cual no está dentro de sus atribuciones y no es acorde con lo dispuesto en el artículo 78

⁸¹ Fojas 134 a 144 del cuaderno principal, así como 115 a 124 y 134 del cuaderno accesorio único.

⁸² Consultable en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 6, Año 2003, pp. 50 y 51.

de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, según se anticipó en el apartado precedente de este considerando.

En ese sentido, dado que el ayuntamiento no señaló razón alguna por la que el actor no cumpliera con los requisitos establecidos en la convocatoria por el propio ayuntamiento y, por el contrario, manifestó su cumplimiento, por esta única ocasión y de manera excepcional, procede **instruir** al ayuntamiento para que reconozca la representatividad indígena del actor.

No pasa inadvertido para esta Sala Regional que, en el caso del ciudadano José Luis Hernández Morales, el ayuntamiento, al reconocer su representación indígena mediante el dictamen de designación, pudo incurrir en algún vicio de motivación, dado que no se exponen las razones por las que se le otorga dicho reconocimiento; sin embargo, acorde con lo dispuesto en el artículo 1º, párrafos segundo y tercero, de la Constitución federal, y en razón de que éste no acudió a esta instancia, aunado a que le son aplicables las mismas razones antes expuestas para reconocer el carácter de representante del actor, es que no se hará ningún pronunciamiento distinto respecto del reconocimiento de su registro como representante indígena ante el ayuntamiento.

▪ **ALCANCE Y EFECTOS DE LA REPRESENTACIÓN INDÍGENA ANTE EL AYUNTAMIENTO**

Esta Sala Regional considera necesario establecer los alcances o efectos de la representación indígena en los ayuntamientos, para lo cual, primeramente, es menester señalar que en el artículo 1º, párrafo segundo, de la

Constitución federal, se impone a todas las autoridades la obligación de interpretar las normas relativas a los derechos humanos (entre ellas las normas de derecho indígena) de conformidad con la propia Constitución y con los tratados internacionales de la materia, **favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.**

Por otra parte, en el artículo 29, párrafo primero, inciso d), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se establece que ninguna disposición de la Convención Americana sobre Derechos Humanos puede ser interpretada en el sentido de excluir o limitar el efecto de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros **actos internacionales de la misma naturaleza.** De acuerdo con lo anterior, ninguna interpretación deberá llevarse a cabo con el fin de excluir o limitar el efecto de cualquier Declaración en materia de derechos humanos

Entre esos actos internacionales, de la misma naturaleza jurídica, se encuentra la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Esta Declaración fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el trece de septiembre de dos mil diecisiete, con 144 votos a favor, 4 en contra y 11 abstenciones (México votó a favor). Previamente a ser aprobada por la Asamblea General, la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas fue adoptada por el Consejo de Derechos Humanos, el veintinueve de junio de dos mil seis.

Se trata, al igual que la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, de una Declaración que contiene una serie de derechos y aspiraciones de los miembros de los 144 países miembros que votaron a favor de su implementación (entre ellos México). Se trata, pues, de un instrumento internacional que tiene la misma naturaleza jurídica de la Declaración Americana y, en ese sentido, cualquier interpretación que se haga de un derecho humano no puede tener el sentido de excluir los derechos que en ella se contienen, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29, párrafo primero, inciso d), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al analizar el status jurídico de la Declaración Americana sobre Derechos Humanos (instrumento similar, en cuanto a su naturaleza jurídica, a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas), señaló que si bien una declaración no es propiamente un tratado, en términos de lo dispuesto en el artículo 2, párrafo 1, inciso a), de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969, por no haber sido adoptada como tal y, por ende, no aplica el tema de su obligatoriedad en su cumplimiento, de acuerdo con el principio *pacta sunt servanda* contenido en el artículo 26 de esa propia Convención, eso no significa que se encuentra privada de efectos jurídicos.⁸³

Esto es así, porque si bien una Declaración no se concibe ni se redacta con la forma de un tratado, la Declaración de las

⁸³ Corte IDH. *Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el marco del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*; Opinión Consultiva OC-10/89 de 14 de julio de 1989. Serie A No. 10, párrafos 30 a 34.



Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas fue concebida como un paso importante hacia el reconocimiento, en la promoción y la protección de los derechos y las libertades de los pueblos indígenas y en el desarrollo de actividades pertinentes del sistema de las Naciones Unidas.⁸⁴

Como lo reconoce la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Derecho Internacional contemporáneo y, en especial, el de los derechos humanos, presenta hoy algunos elementos diferenciales de alta significación con el Derecho Internacional clásico. Por ejemplo, la obligación de respetar ciertos derechos humanos esenciales es considerada hoy como una obligación *erga omnes*.⁸⁵

De esta forma, se puede concluir que, aquellos Estados Miembros de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, entre ellos México, han entendido que esta Declaración contiene y define aquellos derechos humanos indígenas esenciales que en ella se enumeran, de manera que no se puede interpretar y aplicar las normas de derechos humanos, sin integrar las normas pertinentes a las correspondientes disposiciones de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

⁸⁴ Ver preámbulo de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

⁸⁵ Corte IDH. *Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el marco del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*; Opinión Consultiva OC-10/89 de 14 de julio de 1989. Serie A No. 10, párrafos 30 a 34. En el mismo sentido lo ha resuelto la Corte Internacional de Justicia en los casos *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, Second Phase*, Judgment, I.C.J. Reports 1970, pág. 3 y *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, pág. 16.

Así lo ha entendido la Suprema Corte de Justicia de la Nación al interpretar constantemente los derechos humanos de los indígenas a la luz de las disposiciones que se contienen en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en los siguientes criterios aislados:

PERSONAS Y PUEBLOS INDÍGENAS. SU DERECHO A FUNDAR O UTILIZAR LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN. Del artículo 2o. de la Constitución General, de la Ley General de los Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas y de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, es posible concluir que los derechos lingüísticos amparan el derecho de los pueblos y personas indígenas a fundar o utilizar los medios de comunicación. El ejercicio de este derecho deberá hacerse en condiciones de no discriminación, y mediante la adopción de medidas por parte del Estado que lleven a asegurar la diversidad cultural en dichos medios.

Amparo en revisión 622/2015. Mardonio Carballo Manuel. 20 de enero de 2016. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Ana María Ibarra Olguín.

Esta tesis se publicó el viernes 3 de junio de 2016 a las 10:03 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

PERSONAS INDÍGENAS PROCESADAS. DEFENSA ADECUADA CONFORME AL ARTÍCULO 2o., APARTADO A, FRACCIÓN VIII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LEY PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL. Acorde con los alcances jurídicos que abarca el acceso pleno a la jurisdicción del Estado de que gozan los pueblos y comunidades indígenas, reconocido en el artículo 2o., apartado A, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierten los criterios generales que apelan a la articulación de las personas respecto a instituciones sociales, económicas y culturales de los pueblos indígenas, así como a la identificación de aspectos en esas materias en relación con sus usos y costumbres; por tanto, el derecho a que se consideren dichos aspectos en los juicios que son instruidos en su contra, no puede limitarse, pues como lo precisó la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, persona indígena es quien se autoadscriba y reconozca a sí mismo como tal, lo cual implica asumir como propios los rasgos sociales y pautas culturales que caracterizan a cada miembro de una comunidad indígena, circunstancia que no



es ilegal, arbitraria, ambigua o imprecisa, al ser congruente con el citado artículo 2o. constitucional, **la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas** y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. De ahí que si durante el procedimiento penal que le fue instruido al inculpado indígena, se tomó en cuenta su especificidad cultural; se le respetaron sus derechos establecidos en la Constitución y los aspectos emanados de sus usos y costumbres, haciendo efectivo su derecho a recibir asistencia por intérprete y defensor, en términos de la fracción XI del artículo 28 de la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal, es inconcuso que no se constató en su perjuicio alguna de las conductas discriminatorias previstas en las fracciones XII, XIII y XVIII de su artículo 6.

NOVENO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 163/2014. 26 de junio de 2014. Unanimidad de votos. Ponente: Emma Meza Fonseca. Secretario: Martín Muñoz Ortiz.

Esta tesis se publicó el viernes 12 de septiembre de 2014 a las 10:15 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

COMUNIDAD INDÍGENA. LOS DOCUMENTOS EXPEDIDOS POR SUS REPRESENTANTES, CUANDO AÚN NO CUENTA CON RESOLUCIÓN PRESIDENCIAL DE RECONOCIMIENTO Y TITULACIÓN DE BIENES COMUNALES, TIENEN VALOR PROBATORIO. Conforme a la fracción VIII del apartado A del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **así como a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, adoptada en la ciudad de Nueva York el 13 de septiembre de 2007** y al Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, aprobado por la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión y ratificado por el Ejecutivo Federal el 11 de julio y 13 de agosto de 1990, respectivamente, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de enero del año siguiente, los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, gozan de autonomía o autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales; tienen derecho a procedimientos equitativos y justos para el arreglo de conflictos y controversias con los Estados u otras partes, y a una pronta decisión sobre éstas; asimismo, al aplicarles la legislación nacional deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario; además, habrán de respetarse las modalidades de transmisión de los derechos sobre la tierra entre sus miembros, establecidas por ellos. Bajo dicho contexto jurídico, los documentos expedidos por los representantes de una comunidad indígena que aún no cuenta con resolución presidencial de reconocimiento y titulación de bienes

comunales, tienen valor probatorio, toda vez que, por la costumbre que rige en las comunidades indígenas, aquéllos no sólo representan a la comunidad para gestionar el trámite del expediente respectivo, sino que llevan a cabo actos como si se tratara de una autoridad interna (reservados para los integrantes del comisariado de bienes comunales), máxime que durante el trámite de reconocimiento y titulación no puede quedar sin autoridad interna la comunidad, aunque sea de hecho.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 431/2013. Roberto Santos Ramírez. 13 de septiembre de 2013. Unanimidad de votos. Ponente: Gildardo Galinzoga Esparza. Secretaria: Angélica María Merino Cisneros.

Esta tesis se publicó el viernes 27 de junio de 2014 a las 9:30 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

[Énfasis añadido]

Por ello, esta Sala Regional arriba a la conclusión de que el hecho de que la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas no sea propiamente un tratado internacional, en términos de lo dispuesto en los artículos 2º, párrafo 1, inciso a), y 26 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969, ello no implica que carezca de efectos jurídicos y, por tanto, este órgano jurisdiccional se encuentra obligado a interpretar las normas de derechos humanos de los indígenas de acuerdo con las normas contenidas en esta misma Declaración y, especialmente, en aquellos casos en que en ella se encuentren normas que brinden a los indígenas la protección a sus derechos humanos más amplia.

En ese orden de ideas, esta Sala Regional considera que lo determinado en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, además de resultar vinculante, permite fijar los alcances o efectos de la representación indígena en los ayuntamientos,

específicamente, en el Estado de México, a fin de, como lo señaló la Asamblea General de las Naciones Unidas,⁸⁶ dar un paso importante hacia el reconocimiento, la promoción y la protección de los derechos y las libertades de los pueblos indígenas.

En efecto, la figura de la representación indígena prevista en el artículo 78, segundo y tercer párrafos, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, constituye lo que se conoce en la doctrina como “textura abierta del derecho”, lo que implica que el legislador ordinario, al no dotar de contenido la misma, permite que el juzgador, caso por caso, establezca sus alcances, o bien, su sentido.

El legislador mexiquense estableció, textualmente, 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 (sic) 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*

⁸⁶ Preámbulo de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, décimo primer párrafo.

*Ayuntamiento electo a más tardar el 15 de abril del año que corresponda.*⁸⁷

Como se puede observar, el legislador local en ninguna parte expresó en qué consistía la representación indígena ante el ayuntamiento, ni mucho menos estableció mecanismos o procedimientos para garantizarla; no obstante ello, en la especie, este órgano jurisdiccional recurrirá a lo establecido en la citada Declaración, a efecto de determinar el contenido de la representación indígena y, sobre todo, dotarla de eficacia.

Los pueblos indígenas tienen derecho, en lo que interesa, a (i) determinar libremente su condición política; (ii) perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural; (iii) 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; (iv) conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales; (v) **participar plenamente**, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado; (vi) **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 (vi) **participar activamente** en la elaboración y determinación de los programas de salud, vivienda y demás programas económicos y sociales que les

⁸⁷ Artículo 78, segundo y tercer párrafos, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

conciernan y, en lo posible, a administrar esos programas mediante sus propias instituciones.⁸⁸

Los derechos referidos anteriormente, guardan una estrecha relación con la figura prevista en el artículo 78, párrafos segundo y tercero, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, puesto que permiten establecer que los pueblos indígenas, a través de su representación ante el ayuntamiento, están en posibilidad de determinar su condición política; perseguir su desarrollo económico, social y cultural; conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales; participar **plenamente** en la vida política, económica, social y cultural del Estado; participar en la adopción de decisiones que pudieran afectarles, y participar **activamente** en la elaboración y determinación de programas de salud, vivienda, económicos y sociales.

A través de la referida representación indígena, en concepto de esta Sala Regional, se logra, eficazmente, que se les incluya a los pueblos indígenas en la sociedad y en la toma de decisiones en las que deben ser parte, toda vez que contribuyen a la diversidad y riqueza de las civilizaciones y culturas, que constituyen el patrimonio común de la humanidad, aunado a que, tal y como lo establece la Asamblea General de las Naciones Unidas (párrafo noveno del preámbulo de la Declaración citada), si los pueblos indígenas controlan los acontecimientos que los afecten a ellos y a sus tierras, territorios y recursos, podrán mantener y

⁸⁸ Artículos 3°, 4°, 5°, 18 y 23 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

reforzar sus instituciones, culturas y tradiciones, y promover su desarrollo de acuerdo con sus aspiraciones y necesidades.

En ese sentido, a efecto de que la representación indígena sea **eficaz, plena y activa**, es necesario que las autoridades municipales, en el caso, del Estado de México, además de cumplir con lo establecido en el artículo 78, párrafos segundo y tercero, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en cuanto a expedir la convocatoria respectiva y, posteriormente, reconocer tal carácter, deben, en todo momento, cerciorarse de que los representantes indígenas hubieren sido notificados, fehacientemente, sobre la celebración de las sesiones del cabildo en las que se vayan a tomar decisiones en las que deban ser escuchados los pueblos indígenas y, una vez que estén presentes en dichas sesiones, o bien, en cualquier acto de decisión, permitirles conocer, de forma completa, la naturaleza y objeto de la decisión, incluso, si es necesaria su traducción previa, la finalidad y los alcances de la misma y, por último, permitirles manifestar lo que a su interés convenga, debiendo quedar plasmada tal cuestión en el acta correspondiente, así como solicitar que se agreguen temas a la agenda pública municipal, con la finalidad que, en su momento, sean discutidos por los miembros del ayuntamiento.

Asimismo, acorde con lo dispuesto en los artículos 66 y 69, fracción I, inciso q), de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, los ayuntamientos con presencia de población indígena deben contar con una comisión permanente de asuntos indígenas, responsable de estudiar, examinar y proponer a aquél los acuerdos, acciones o normas tendientes



a mejorar la administración pública municipal, así como de vigilar e informar sobre los asuntos a su cargo y sobre el cumplimiento de las disposiciones y acuerdos que dicte el cabildo, por lo que el representante indígena ante el ayuntamiento debe integrar dicha comisión, sin perjuicio de que integre o sea convocado para alguna otra que guarde relación con su labor de representación.

Cabe precisar que, en términos de lo dispuesto en el artículo 48, fracción V, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, el Presidente Municipal tiene la atribución de convocar a sesiones ordinarias y extraordinarias a los integrantes del ayuntamiento, por lo que se encuentra obligado a convocar a los referidos representantes, en especial, en aquellos asuntos en los que se traten temas en materia indígena y, de manera imprescindible, en aquellos asuntos en los que se afecte a su comunidad. Ello, en la inteligencia de que la inasistencia injustificada de dichos representantes, no impide la revisión y discusión de tales temas.

Lo anterior, al margen del deber que tienen todas las autoridades a formular las consultas a los pueblos indígenas interesados, antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre e informado.⁸⁹ 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

⁸⁹ Artículos 19, y 32, párrafo 2, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

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

Además, las atribuciones con las que cuenta el representante indígena ante el ayuntamiento, a fin de salvaguardar los derechos de su comunidad, son independientes de los derechos básicos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, que, como lo ha determinado la Sala Superior de este tribunal, al resolver los juicios ciudadanos identificados con las claves **SUP-JDC-1865/2015** y **SUP-JDC-1966/2016**, incluyen el derecho a la administración directa de los recursos económicos que le correspondan a la propia comunidad, así como a participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo susceptibles de afectarles a los integrantes de dicha comunidad, previa consulta a la misma, conforme con lo dispuesto en el artículo 2º, apartado B, fracciones I, VII y IX, de la Constitución federal.

En el mismo sentido, el derecho a la representación indígena ante el ayuntamiento, se constituye 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 (artículos 2º, apartado A, fracciones III y VII, de la Constitución federal; 17, cuarto párrafo, de la Constitución local, así como 78, párrafos

segundo, tercero y cuarto, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México), y cuáles con el carácter de delegado o subdelegado (artículos 11, párrafo decimoquinto, de la Constitución local, así como 56, 57, 58, 59, 60 y 62 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México).

No se omite señalar que, en razón de que a foja 16 de su demanda, el actor manifiesta, bajo protesta de decir verdad, que tiene una discapacidad física, a fin de que se le permita el pleno ejercicio de sus funciones, en términos de lo dispuesto en los artículos 1º, 2º, 7º y 25, párrafo 1, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 2º, 6º, 7º, 11, 12, 13 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 2º, 7º, 14, 16, 17, 23 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 2º, 3º, 4º, 7º y 8º del Convenio de la Organización Internacional del Trabajo sobre la readaptación profesional y el empleo de las Personas Inválidas; 2º y 3º de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad; 2º de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, así como 2º de la Ley para Prevenir, Combatir y Eliminar Actos de Discriminación en el Estado de México, el Ayuntamiento de Toluca deberá **proveer** al actor de las condiciones reales y efectivas que permitan el acceso y el desempeño de su encargo como representante indígena.

NOVENO. Traducción y difusión de la sentencia. Con base en lo previsto en los artículo 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, así como 4° y 7° de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, que reconocen los derechos lingüísticos de las personas, comunidades y pueblos indígenas, esta Sala Regional estima necesario elaborar una síntesis de la presente sentencia a fin de que sea traducida a la lengua otomí por ser la predominante en la región, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6° de la Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de México, lengua perteneciente a la familia Otomangue, conforme con el catálogo de las Lenguas Indígenas Nacionales, Variantes Lingüísticas de México con sus Autodenominaciones y Referencias Geo-estadísticas.⁹⁰

Lo anterior, con base en lo previsto en 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.

En consecuencia, resulta procedente **vincular** al Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, a fin de que, de conformidad con la cláusula segunda incisos a), y e), del Convenio General de Colaboración firmado el seis de mayo de dos mil catorce entre este Tribunal y tal Instituto, realice la traducción al idioma otomí del resumen de este fallo, a fin de que pueda difundirse a los integrantes de las comunidades indígenas en Toluca, Estado de México, a través del ayuntamiento.

Para la elaboración de la citada traducción esta Sala Regional deberá considerar como oficial el siguiente:

⁹⁰ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 2008.

RESUMEN

El diecisiete de mayo de dos mil diecisiete, la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dictó sentencia en el juicio ciudadano número dos de este año, promovido por el ciudadano Antonio Mejía Ramírez, quien controvertió la negativa del Ayuntamiento de Toluca para reconocer su registro como representante indígena ante el propio ayuntamiento.

Como antecedentes del caso, se tiene que, en marzo de dos mil dieciséis, el ayuntamiento de Toluca emitió la convocatoria dirigida a las comunidades indígenas para elegir representante ante dicho órgano municipal; en el procedimiento participaron seis personas, entre ellas el promovente del juicio, y en abril de ese año, el ayuntamiento designó a una sola persona como representante indígena (esto es, el ciudadano José Luis Hernández Morales, perteneciente a la comunidad de San Cristóbal Huichochitlán).

Ante esa situación, el ciudadano Antonio Mejía Ramírez promovió juicio ante la Sala Regional, considerando que la representación indígena en el cabildo no debía limitarse a una sola persona, sino que podía haber un representante por comunidad indígena, por lo que solicitó que, además de la persona previamente designada, se le reconociera como representante indígena de su comunidad en San Andrés Cuexcontitlán, ante el Ayuntamiento de Toluca.

En respuesta, la Sala Regional resolvió lo siguiente, con relación al derecho de los pueblos, comunidades y grupos indígenas, para elegir un representante ante el ayuntamiento del municipio en el que residan (artículo 78 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México):

- El ayuntamiento electo, cuyo municipio cuente con población indígena, dentro del tercer mes de su administración, debe emitir una convocatoria, con su traducción, y publicarla en los lugares más visibles y concurridos por los indígenas, mediante la cual se les invite a elegir, de acuerdo con su sistema de normas internas, procedimientos, tradiciones, usos y costumbres, un representante ante el ayuntamiento. En dicha convocatoria, se debe enfatizar que puede haber tantos representantes como comunidades, grupos o pueblos indígenas haya en el municipio, porque cada uno ostenta el derecho de elegir a su representante, siempre que se cumpla con los requisitos para ello.

- El derecho a elegir al representante, es de cada comunidad, grupo y pueblo indígenas, de acuerdo con sus usos y costumbres. En todo caso, la elección debe quedar plasmada en un acta o cualquier evidencia que dé certeza de la voluntad de la colectividad indígena.
- El ayuntamiento, en ningún caso elegirá al representante, sólo revisará que se cumplan los requisitos de la convocatoria, para hacer el reconocimiento de cada representante. En caso de que se incumpla con algún requisito, el ayuntamiento debe requerir al promovente para que cumpla con el mismo.
- El alcance y efectos de la representación indígena ante el ayuntamiento, implica que el representante sea convocado y escuchado en las sesiones del cabildo en las que se tomen decisiones que afecten a los pueblos indígenas, y poder solicitar que se agreguen temas a la agenda pública municipal, así como ser parte de la comisión permanente de asuntos indígenas, sin perjuicio de que pueda ser convocado o integrado a otra comisión del ayuntamiento.

En consecuencia, la Sala Regional concluyó que cada comunidad indígena puede contar con un representante ante el ayuntamiento y que, por las particularidades del caso del ciudadano Antonio Mejía Ramírez, procedía su registro como representante de su comunidad.

Precisado lo anterior, se solicita al Instituto Nacional de Lenguas Indígenas que en breve término remita a esta Sala Regional, constancia de la referida traducción para los efectos precisados en el siguiente considerando.

Una vez hecho lo anterior, esta Sala Regional remitirá dicha traducción al ayuntamiento, para el efecto de que éste fije en los estrados del ayuntamiento el resumen traducido de la sentencia, y adopte las medidas necesarias para que el mismo se **difunda** en las comunidades indígenas del municipio de Toluca de manera oral y escrita, por la vía que estime idónea, tal como perifoneo o cualquier otra que resulte necesaria y eficaz, de acuerdo con las características de la comunidad, acorde con lo dispuesto en los artículos 2º,



apartado A, fracciones IV y VIII, de la Constitución federal; 12 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; 13, segundo párrafo, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas; 4º; 5º; 7º, inciso b), y 10 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas; 15 Bis; 15 Ter; 15 Quáter, fracciones I, III, V, VI, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, así como 271, párrafos segundo y tercero, del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Sirve de sustento a lo anterior, por analogía, lo dispuesto por la Sala Superior de este tribunal, en la jurisprudencia 15/2010, de rubro COMUNIDADES INDÍGENAS. NOTIFICACIÓN DE ACTOS O RESOLUCIONES DE AUTORIDAD ELECTORAL POR PERIÓDICO OFICIAL, EL JUZGADOR DEBE PONDERAR LAS SITUACIONES PARTICULARES PARA TENERLA POR EFICAZMENTE REALIZADA.⁹¹

DÉCIMO. Efectos. Por las consideraciones expuestas, este órgano jurisdiccional determina procedente la solicitud del actor para ser reconocido como representante indígena ante el Ayuntamiento de Toluca, Estado de México 2016-2018 en los términos siguientes:

1. Se **modifica** la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de México en el juicio ciudadano

⁹¹ Consultable en la *Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Jurisprudencia, Volumen 1, pp. 223-225.

local JDCL/128/2016, en lo que fue materia de impugnación;

2. Se **modifica** el dictamen de “designación del representante de las comunidades con población indígena ante el H. Ayuntamiento de Toluca 2016-2018” aprobado por el referido ayuntamiento, en lo concerniente al actor;
3. Se **vincula** al Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, a fin de que realice la traducción al idioma otomí del resumen de este fallo, a fin de que pueda difundirse a los integrantes de las comunidades indígenas en Toluca, Estado de México, a través del ayuntamiento, y
4. Se **vincula** al Ayuntamiento de Toluca, Estado de México, para que realice las siguientes acciones:
 - Dentro de las **veinticuatro horas** siguientes a la notificación de la sentencia, deberá comunicar al ciudadano Antonio Mejía Ramírez en la cuenta de correo electrónico señalada en su demanda para oír y recibir notificaciones, la procedencia de su solicitud como representante indígena ante ese ayuntamiento, conforme con los alcances y efectos de la representación, precisados en la parte final del considerando Octavo, y convocarlo para llevar a cabo la sesión solemne de cabildo, prevista en el último párrafo de la base Tercera de la *Convocatoria*;

- Dicha sesión de cabildo se deberá celebrar en un plazo no mayor a **cuarenta y ocho horas** a partir de que sea convocado el actor;
- Deberá fijar en los estrados del ayuntamiento el resumen traducido de la sentencia, que esta Sala Regional le proveerá, y deberá adoptar las medidas necesarias para que, por la vía que estime idónea, en los términos precisados en el considerando anterior, el mismo se **difunda** en las comunidades indígenas del municipio de Toluca de manera oral y escrita, y
- El ayuntamiento, a través del Presidente Municipal, deberá **informar** a esta Sala Regional sobre el cumplimiento a esta sentencia, en dos momentos, el primero dentro de las **veinticuatro horas** siguientes en que se haya llevado a cabo la sesión solemne de cabildo para reconocer la representación indígena del actor, remitiendo el original o, en su defecto, copias legibles debidamente certificadas de sus actuaciones (notificación de procedencia como representante, convocatoria a sesión de cabildo, acta de la sesión de cabildo, así como las medidas de no discriminación y/o las facilidades otorgadas al actor para el ejercicio del cargo), y el segundo, en un plazo de **veinticuatro horas** después de haber realizado la difusión y publicación de la traducción de la sentencia, informando a este órgano jurisdiccional sobre las acciones llevadas a cabo para tal efecto,

remitiendo original o copia certificada de la documentación que acredite ello.

5. Se **vincula** al Presidente Municipal del Ayuntamiento de Toluca, Estado de México, para que **otorgue** al actor, en su calidad de indígena y discapacitado, las condiciones reales y efectivas que permitan el acceso y el desempeño de su encargo como representante indígena, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 48, fracción XVI, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en relación con lo previsto en los diversos 3°, y 4°, último párrafo, de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, así como 2° de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

PRIMERO. Se **modifica** la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de México en el juicio ciudadano JDCL/128/2016, en lo que fue materia de impugnación.

SEGUNDO. Se **modifica** el dictamen de “designación del representante de las comunidades con población indígena ante el H. Ayuntamiento de Toluca 2016-2018” aprobado por ese ayuntamiento, en lo concerniente al actor.

TERCERO. Se **declara procedente** la solicitud del actor para ser reconocido como representante indígena ante el Ayuntamiento de Toluca, Estado de México, en términos de lo señalado en el considerando Octavo de esta sentencia.

CUARTO. Se **vincula** al Ayuntamiento de Toluca, Estado de México a dar cumplimiento a los actos determinados por esta Sala Regional en el considerando Décimo.

QUINTO. Se **vincula** al Instituto Nacional de Lenguas Indígenas para los efectos citados en los considerandos Noveno y Décimo de esta sentencia.

Notifíquese, por correo electrónico, al actor; **por oficio,** acompañado de copia certificada de la sentencia, al Tribunal Electoral del Estado de México; al Ayuntamiento de Toluca, Estado de México, a través de sus comisiones de Desarrollo de Pueblos Indígenas y Derechos Humanos, y de Participación Ciudadana y Desarrollo Social, así como al Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, 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.

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 **unanimidad** de votos, con el voto concurrente que formula la Magistrada Martha C. Martínez Guarneros, y el voto razonado del Magistrado Alejandro David Avante Juárez, lo resolvieron y firmaron la magistrada y los magistrados que integran el Pleno de la 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

MARTHA C. MARTÍNEZ GUARNEROS

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**ALEJANDRO DAVID AVANTE
JUÁREZ**

**JUAN CARLOS SILVA
ADAYA**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

ISRAEL HERRERA SEVERIANO

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA MAGISTRADA MARTHA C. MARTÍNEZ GUARNEROS, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO ST-JDC-2/2017, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 48 DEL REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

Con el debido respeto de la mayoría, me permito formular el presente voto concurrente en razón de que si bien comparto

la mayoría de los argumentos vertidos en la sentencia, lo cierto es que no coincido con el estudio que se realiza respecto al tema de alcance y efectos de la representación indígena ante el ayuntamiento.

Lo anterior en razón de que en el presente asunto, la pretensión del actor consiste esencialmente en que este órgano jurisdiccional analice si resulta procedente o no su registro como representante indígena ante el Ayuntamiento de Toluca, en el Estado de México.

Por lo que abordar un tema que no resulta ser la causa de pedir por parte del actor, y por ende, tampoco constituir parte de la *litis*, lo considero innecesario, además de que se atenta contra el principio de congruencia externa en el dictado de la sentencia, pues el juzgador sólo puede analizar aquello que le fue solicitado, y no ir más allá de lo pedido.

Los razonamientos que anteceden motivan mi voto.

MAGISTRADA

MARTHA C. MARTÍNEZ GUARNEROS

VOTO RAZONADO QUE FORMULA EL MAGISTRADO ALEJANDRO DAVID AVANTE JUÁREZ, EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA DICTADA POR ESTA SALA REGIONAL EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO CON CLAVE DE IDENTIFICACIÓN ST-JDC-2/2017.

Me parece que, a partir de los problemas que plantea la impartición de justicia cuando se encuentran involucrados derechos de pueblos originarios o de sus miembros, se hace necesario que el Juzgador construya una perspectiva de acercamiento a las decisiones judiciales con una óptica distinta.

Uno de los elementos más importantes que, en mi concepto, aún no se ha bordado en la doctrina judicial de nuestro tribunal consiste en construir un modelo marco que incluya lineamientos para establecer un estándar mínimo convencional y constitucional para la justicia constitucional y electoral aplicable a las controversias que comprendan derechos de pueblos originarios o sus miembros, temática que constituye el eje de este voto.

Estándar mínimo convencional y constitucional de actuación, para la justicia constitucional y electoral en clave de pueblos originarios o indígenas.

El artículo 2 de la Constitución Federal eleva a rango constitucional una temática que responde a los compromisos internacionales que en materia convencional ha adquirido el Estado Mexicano, específicamente en el tema de protección de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas u originarios y sus miembros.⁹²

⁹² **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Artículo 2o.- (...)

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitan en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

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

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



Los pueblos originarios o comunidades indígenas constituyen grupos sociales y culturales que se encuentran dentro de las categorías sospechosas, esto es, se trata de grupos desaventajados que requieren una política judicial sensible a sus características para cumplir con los deberes convencionales que en materia de derechos de pueblos indígenas ha adquirido el Estado Mexicano. En nuestro país la constante ha sido la invisibilidad jurídica de los pueblos indígenas, recientemente las obligaciones convencionales contraídas por nuestro país han generado un nuevo marco constitucional y legal para estos pueblos, lo que exige de las autoridades judiciales una actuación acorde a tales compromisos.

Estoy convencido de que, la realidad histórica y jurídica actual, constituyen el momento para que este tribunal implemente una política institucional y judicial de acceso a la justicia “*en clave de pueblos originarios*”, lo que envuelve que los Juzgadores nos involucremos en un rol proactivo en identificar que las aristas que ordinariamente tomamos en cuenta para la impartición de justicia no son, por sí mismas, suficientes para lograr una *impartición de justicia completa e integral* cuando se trata de comunidades indígenas –tal actitud sería acorde con los deberes que en materia convencional ha adquirido el Estado Mexicano–.

La impartición de justicia “*en clave de pueblos originarios*” implica, como primer reto, identificar y reconocer que los modelos occidentales de fallos protectores del *individuo o persona* no necesariamente son aplicables a las controversias que involucren derechos de miembros de comunidades indígenas o de comunidades indígenas en sí, pues en muchos de los casos, tales medidas podrán ser insuficientes y, en otros, actuar así, puede ser incluso hasta contrario al fin de lograr una impartición de justicia *completa e integral*.

Con esto, lo que planteó es que, tratándose de derechos de pueblos originarios, la visión del Juzgador debe ser más cercana y sensible a lo que conocemos como tutela de

generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

(...)

(Énfasis agregado por el magistrado)

derechos de grupo o derechos de colectivo, sin que ello implique perder de vista la tutela de derechos individuales, de tal suerte que se debe ser muy cauto para con los fallos protectores *individuales*, en cuanto a que estos no subvaloricen o invisibilicen en su decisión los valores y principios jurídicos esenciales para la comunidad.

Tal planteamiento es concordante con las afirmaciones contenidas en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, al puntualizar, entre otros, que *todos los pueblos contribuyen a la diversidad de las civilizaciones y culturas, que constituyen el patrimonio común de la humanidad; que todas las doctrinas políticas y prácticas basadas en la superioridad de determinados pueblos o individuos o que la propugnan aduciendo razones de origen nacional o diferencias raciales, religiosas, étnicas o culturales son racistas, científicamente falsas, jurídicamente inválidas, moralmente condenables y socialmente injustas; y que, en el ejercicio de sus derechos, los pueblos indígenas deben estar libres de toda forma de discriminación.*

Esto lo entiendo así, en la comprensión de que las comunidades indígenas integran modelos societales que al contar con sistemas organizacionales, normativos y de representación política propios –y, en esa medida, distintos de los impulsados por la sociedad occidental– como tales, constituyen modelos civilizatorios únicos que, por sí mismos, son parte del patrimonio cultural de la humanidad y, por tal motivo, como productos culturales son objeto de tutela convencional y constitucional, lo que es acorde con la naturaleza pluricultural de nuestra nación.

En tal sentido, me parece que, los tribunales deben asumir el deber convencional que en su actuación jurisdiccional tienen, para con la protección de los valores y productos culturales de las comunidades 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 pueblos originarios.

De manera ejemplificativa y no limitativa, estimo que la impartición de justicia constitucional electoral tratándose de pueblos originarios involucra variables diversas como pueden ser: a) miembros de la comunidad vs miembros de la



comunidad –escenario de mayor factibilidad para un fallo protector individual de derechos–; b) miembros de la comunidad vs autoridades tradicionales de la comunidad – tensión entre el derecho individual y los productos culturales comunitarios–; c) autoridades tradicionales de una comunidad indígena vs autoridades tradicionales de otra comunidad – tensión entre productos culturales de dos comunidades indígenas distintas–; d) miembros de la comunidad vs autoridades del municipio o algún otro órgano del Estado (casos en que las autoridades municipales y órganos del Estado elegidos bajo el sistema de partidos) –tensión entre el sistema constitucional, las obligaciones convencionales y el sistema normativo interno del pueblo originario–; y e) autoridades tradicionales vs autoridades municipales o algún otro órgano del Estado (autoridades municipales y órganos del Estado elegidas por el sistema de partidos) –tensión entre el sistema constitucional, las obligaciones convencionales y el sistema normativo interno del pueblo originario–.

Lo anterior es indicativo de que, la impartición de justicia “*en clave de pueblos originarios*”, es polivalente, en tanto exige una constante ponderación de principios en tensión, principalmente entre el sistema constitucional, las obligaciones convencionales y, con especial relevancia, *los principios y valores esenciales del sistema normativo de la comunidad*, pues de desatenderse este último, se corre el riesgo de emitir sentencias que sean ajenas a la realidad comunitaria y, peor aún, que en vez de resolver agraven sus problemáticas internas.

En este hilo conductor, de forma enunciativa y no limitativa, considero que en aras de lograr una impartición de justicia completa e integral “*en clave de pueblos originarios*”, debe procurarse atender los siguientes vértices:

- La intervención de la autoridad judicial debe estar reducida a aquellos casos en los que las instancias propias de las comunidades indígenas ya hayan sido agotadas.
- El modelo societal de la comunidad –entendiéndose por éste, el conjunto de principios, valores y sistemas que han dado significado, cohesión, unidad y existencia en el tiempo a la comunidad–, tiene un valor prevalente en

la protección de los derechos del pueblo originario de que se trate, lo que es acorde con los deberes convencionales del Estado Mexicano.⁹³

- Los tribunales deben privilegiar aquellas soluciones jurídicas que favorezcan la protección, fortalecimiento y potencialización de los propios sistemas organizacionales, jurídicos, políticos y culturales de la comunidad.⁹⁴
- Las soluciones judiciales deben tener especial cuidado en que las decisiones jurídicas adoptadas no impliquen, expresa o implícitamente, medidas de asimilación cultural.⁹⁵
- Debe privilegiarse aquellas soluciones jurídicas que sean más favorables a la conservación de la cohesión social nuclear de la comunidad, por sobre aquellas que,

⁹³ **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**

“Artículo 5. Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.”

Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes

“Artículo 2

1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.

2. Esta acción deberá incluir medidas:

a) que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población;

b) que promuevan la plena efectividad de derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones;

c) que ayuden a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida.

(...)

Artículo 4

1. Deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados.

2. Tales medidas especiales no deberán ser contrarias a los deseos expresados libremente por los pueblos interesados.

3. El goce sin discriminación de los derechos generales de ciudadanía no deberá sufrir menoscabo alguno como consecuencia de tales medidas.”

(Énfasis agregados por el magistrado)

⁹⁴ *Ibidem*.

⁹⁵ *Ibidem*.



- protegiendo derechos individuales, impliquen la fractura y división de la comunidad.⁹⁶
- Tratándose de asuntos que impliquen la participación y representación política de las comunidades indígenas o sus miembros, por decisión propia, en los distintos órganos del Estado debe privilegiarse aquellas soluciones jurídicas que potencialicen y maximicen su participación efectiva en dichos órganos, acorde a los deberes convencionales del Estado Mexicano –sin que tal representación o participación suponga eximir a las autoridades estatales de los deberes convencionales, como es el derecho convencional a la consulta previa–⁹⁷.
 - En aquellas controversias donde se encuentre de por medio la incorporación de modelos, figuras jurídicas y valores ajenos a la comunidad, debe privilegiarse aquellas soluciones jurídicas que respeten su libre determinación en cuanto a incorporar o no valores, principios y sistemas organizativos que no les son propios.⁹⁸
 - En aquellas controversias que involucren cuestiones en las que los usos, costumbres, valores y productos culturales de la comunidad indígena puedan atentar contra la dignidad de miembros de la comunidad, deberá privilegiarse la protección del derecho humano a la dignidad –sin dejar de lado la importancia de proteger la unidad y cohesión social y cultural de la comunidad indígena–.

⁹⁶ **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**

“Artículo 3. Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

Artículo 4. Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre autodeterminación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas.”

(Énfasis agregados por el magistrado)

⁹⁷ Acorde al artículo 5 de la Declaración de las Naciones Unidas Sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, así como 2 y 4 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

⁹⁸ Acorde a los artículos 3 y 4, de la Declaración de las Naciones Unidas Sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

- En las soluciones judiciales debe privilegiarse aquellas que protejan de la mejor forma los productos culturales de la comunidad indígena.

Conforme con esta línea argumentativa, considero que los tribunales en su actuación judicial, deben propulsar que en el análisis de las controversias que involucren el estudio de derechos de pueblos originarios o sus miembros, se desarrolle una doctrina dirigida a construir una política judicial para Juzgar “*en clave de pueblos originarios*”.

Por lo antes expuesto y fundado, emito el presente voto razonado.

MAGISTRADO ALEJANDRO DAVID AVANTE JUÁREZ