

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

EXPEDIENTE: SUP-JDC-
109/2017

ACTOR: MARIO DE JESÚS
PASCUAL

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DEL
ESTADO DE MÉXICO

MAGISTRADO PONENTE:
INDALFER INFANTE GONZALES

SECRETARIO: JOSÉ LUIS
CEBALLOS DAZA

COLABORÓ: MARCO VINICIO
ORTIZ ALANIS

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

VISTOS, para resolver los autos del juicio ciudadano identificado con la clave alfanumérica **SUP-JDC-109/2017**, promovido por Mario de Jesús Pascual, por propio derecho y ostentándose como representante indígena ante el Ayuntamiento de Alomoloya de Juárez, controvierte la sentencia de veintidós de febrero de dos mil diecisiete, dictada por el Tribunal Electoral del Estado de México, en los juicios para la protección de los derechos político electorales

del ciudadano JDCL/149/2016 y su acumulado JDCL/150/2016; y,

R E S U L T A N D O S

De la demanda y demás constancias que obran en el expediente, se advierte lo siguiente:

I. Antecedentes.

1. Implementación normativa de la figura del representante indígena. Por decreto de veintiocho de junio de dos mil catorce, se publicó en la Gaceta Oficial del Estado de México, el Decreto número 248, mediante el cual, se adicionaron tres párrafos al artículo 78 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, a efecto de establecer la posibilidad de incorporar en municipios con población indígena un representante en el Ayuntamiento.

2. Convocatoria. El once de abril de dos mil dieciséis, el Ayuntamiento de Almoloya de Juárez, Estado de México, a través de la Comisión Edilicia de Población, Participación Ciudadana y Desarrollo Social expidió la Convocatoria dirigida a comunidades indígenas para elegir, de acuerdo con sus usos y costumbres, a un representante ante el Ayuntamiento.

3. Asamblea comunitaria. El trece de abril del año próximo pasado, en el referido municipio, se llevó a cabo la Asamblea Comunitaria de ciudadanos de San Lorenzo

Cuauhtenco, en la que resultó electo Mario de Jesús Pascual como representante indígena ante el ayuntamiento de Almoloya de Juárez, Estado de México, para el periodo 2016-2018.

4. Décima Sexta Sesión Ordinaria de cabildo. En sesión celebrada el veinticinco de abril de dos mil dieciséis, los integrantes del cabildo aprobaron por unanimidad de votos el acuerdo por el que se reconoce a Mario de Jesús Pascual como representante indígena ante el citado ayuntamiento.

5. Consultas formuladas al Presidente Municipal. El veinte de septiembre y siete de octubre de dos mil dieciséis, el aquí actor, formuló al Presidente Municipal dos consultas relacionadas con las funciones que debía desempeñar como representante indígena ante el Ayuntamiento, así como respecto de su participación en las sesiones de cabildo; de igual manera, le solicitó la asignación de espacio físico en las oficinas del Ayuntamiento para el desempeño del encargo conferido.

6. Respuesta de la Consejera Jurídica del citado Ayuntamiento. Mediante oficio **PMA/CJ/284/2016**, la Titular de la Consejería Jurídica del Ayuntamiento de Almoloya de Juárez, Estado de México dio respuesta a las solicitudes planteadas, en los términos siguientes:

“En atención a su solicitud, me permito informar a Usted que con base a lo dispuesto por el artículo 2 de la Constitución Federal, artículo 17 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en

*donde se contemplan entre otros derechos y garantía constitucional el de elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, y así tener representatividad en las autoridades de elección popular, derivado de lo cual existe como obligación por parte de esta autoridad municipal de tomar en consideración al representante de asuntos indígenas en cuestiones que sean de su competencia; **sin embargo, ello no implica formar parte del cabildo para tener voz y voto en el mismo, puesto que la Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de México, así como de los preceptos constitucionales referidos, establece como obligación únicamente tomar en cuenta su opinión, en los temas que pudieran afectar los derechos de sus grupos representados...***

7. Juicios ciudadanos JDC/149/2016 y JDCL/150/2016.

El diez de noviembre de dos mil dieciséis, Mario de Jesús Pascual, promovió sendos juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, ante el Tribunal Electoral del Estado de México.

En el primero de ellos, controvertió el oficio número PMAJ/CJ/284/2016 emitido por la Consejera Jurídica del Ayuntamiento y en el segundo, la omisión del Congreso del Estado de México de legislar en materia de representación indígena ante los ayuntamientos de la entidad, particularmente en lo tocante al derecho de contar con voz y voto ante el cabildo.

8. Consulta competencial. Mediante acuerdo de treinta de noviembre de dos mil dieciséis, el Tribunal local acordó en una determinación acumulada, someter a consideración de la Sala Superior el conocimiento de dichos ciudadanos, los cuales quedaron registrados con las claves SUP-AG-126/2016 y SUP-AG-127/2016.

Medios de impugnación que fueron resueltos por la Sala Superior en el sentido de que el Tribunal Electoral del Estado de México es competente para resolver la controversia planteada.

En la parte conducente de dicha determinación de reencauzamiento se sostuvo:

En virtud de lo anterior, dado que en el presente caso se controvierte la legalidad de un Oficio, así como una posible omisión legislativa; esta Sala Superior considera que a partir de los principios de definitividad y federalismo judicial, el Tribunal Electoral del Estado de México resulta competente para conocer y restituir las violaciones alegadas, antes de acudir a la justicia federal.

En ese orden de ideas, esta Sala Superior debe favorecer el agotamiento de la cadena impugnativa local a fin de que el conflicto pueda ser resuelto por las autoridades electorales en la entidad federativa, en la inteligencia de que la justicia electoral federal es excepcional y sólo se puede acudir a ella una vez que se agotó la cadena impugnativa previa.

En consecuencia, se ordena remitir las constancias del presente asunto general al Tribunal Electoral del Estado de México, para efecto de que conozca y resuelva, lo que en Derecho corresponda, respecto a los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano local identificados con las claves JDCL/149/2016 y su acumulado JDCL/150/2016; no sobra señalar que en caso de que el enjuiciante estime que no se satisfizo las pretensiones alegadas, podrá acudir a la instancia federal para controvertir las decisiones que, en su caso, emita el Tribunal Local.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se emite el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. El Tribunal Electoral de Estado de México **es competente** para conocer la controversia planteada.

SEGUNDO. Remítanse las constancias que correspondan al Tribunal Electoral del Estado de México a efecto de que resuelva lo que en Derecho proceda”.

[...]

II. Acto impugnado (JDCL/149/2016 y acumulado). El veintidós de febrero de dos mil diecisiete, el Tribunal Electoral del Estado de México, emitió resolución dentro de los juicios para la protección de los derechos político electorales del ciudadano JDCL/149/2016 y su acumulado JDCL/150/2016, en el que determinó que la Titular de la Consejería Jurídica del Ayuntamiento de Almoloya de Juárez, Estado de México, no era la que debía dar respuesta a los escritos de veinte de septiembre y siete de octubre de dos mil dieciséis, suscritos por Mario de Jesús Pascual, sino el Presidente Municipal de dicha localidad.

Asimismo, declaró infundado el agravio del actor con motivo de la aducida omisión legislativa atribuida al Congreso del Estado de México, relativa a representación indígena ante los ayuntamientos, concretamente, en lo tocante al derecho de contar con voz y voto en el cabildo.

III. Juicio ciudadano federal.

1. Demanda. El veintiocho de febrero de la presente anualidad, el actor presentó juicio para la protección de los derechos políticos del ciudadano ante el Tribunal Electoral del Estado de México.

2. Remisión. El siete de marzo de dos mil diecisiete, el Tribunal Electoral del Estado de México, remitió el expediente a la Sala Regional Toluca, la cual, a su vez, envió los autos a la Sala Superior, a fin de someter a su conocimiento la consulta competencial formulada por su Magistrada

Presidenta, al considerar que carece de facultades para resolver el medio de impugnación interpuesto.

3. Trámite y sustanciación. En la misma fecha, el Actuario adscrito a la Sala Regional Toluca, Estado de México, remitió a la Sala Superior las constancias correspondientes.

4. Turno a ponencia. La Magistrada Presidenta de la Sala Superior ordenó formar el expediente **SUP-JDC-109/2017** y turnarlo a la Ponencia a cargo del Magistrado Indalfer Infante Gonzales.

5. Aceptación de competencia. Mediante acuerdo de veintiocho de marzo de dos mil diecisiete, el Pleno de la Sala Superior determinó asumir competencia, para conocer y resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano al rubro identificado

6. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó y admitió a trámite la demanda y, al no existir diligencias pendientes por desahogar, declaró cerrada la instrucción, para quedar los autos en estado de dictar sentencia.

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

PRIMERO. Competencia. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es

competente para conocer y resolver el medio de impugnación al rubro indicado, de conformidad con lo previsto en los artículos 17, 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184 y 186, fracción III, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 79, párrafo 1, 80, párrafo 1, inciso f), y 83, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque se trata de un juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano para controvertir una determinación del Tribunal Electoral del Estado de México, que entre otros aspectos determinó fundada una omisión a cargo del Presidente Municipal de Almoloya de Juárez y asimismo, determinó la *inexistencia de una omisión legislativa* por parte del Congreso del Estado.

Así se desprende, en lo aplicable, del criterio contenido en la Jurisprudencia **18/2014**, de rubro: "**COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL CONTRA LA OMISIÓN LEGISLATIVA EN LA MATERIA**" en la que se determina la competencia de este órgano jurisdiccional federal para resolver las impugnaciones en contra de la omisión del Congreso Local de cada entidad federativa, de realizar adecuaciones a la legislación electoral del estado en materia de candidaturas independientes.

Lo anterior, en términos de lo establecido por la Sala Superior mediante acuerdo de competencia del veintiocho de marzo de dos mil diecisiete.

SEGUNDO. Procedencia. El juicio ciudadano reúne con los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7°, segundo párrafo; 8°; 9°, párrafo 1; 79, párrafo 1 y 80, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como enseguida se corrobora:

1. Oportunidad. La demanda fue presentada de manera oportuna, dentro del plazo de cuatro días siguientes a la notificación del acto impugnado, según lo dispone el artículo 8° de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, toda vez que fue notificado de la resolución impugnada el veintidós de febrero del año en curso, y su escrito fue interpuesto ante la Sala Regional Toluca el veintiocho de febrero de este año, por lo tanto, se encuentra dentro de los cuatro días para interponer el medio de impugnación por no encontrarse directamente relacionado con alguna elección.

2. Forma. El medio de impugnación se presentó por escrito ante la Sala Regional Toluca, en el cual se hace constar el nombre y firma autógrafa del actor, se identifica el acto impugnado, los hechos en que se basa la impugnación y los agravios que el acto genera.

3. Legitimación y personería. El juicio es promovido por parte legítima, toda vez que comparece el demandante por propio derecho y aduce la trasgresión a su derecho

político-electoral de votar y ser votado, en su vertiente de ejercicio de su representación indígena ante el Cabildo del Ayuntamiento de Almoloya, Estado de México.

4. Interés jurídico. Mario de Jesús Pascual tiene interés jurídico para promover el juicio ciudadano, porque controvierte la resolución del Tribunal Electoral del Estado de México, que resolvió entre otros aspectos, lo relacionado con el ejercicio de su representación indígena ante el Ayuntamiento de Almoloya de Juárez, Estado de México.

5. Definitividad. También se cumple este requisito de procedibilidad, porque contra la resolución emitida por el Tribunal Electoral local no existe otro medio de impugnación que pueda ser agotado previamente, susceptible de revocar, anular o modificar la determinación impugnada.

CUARTO. Estudio del fondo.

I. Agravios. Del escrito integral de la demanda, se advierte que la pretensión esencial del aquí actor, consiste en que sea revocada la sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Estado de México dentro del juicio ciudadano JDCL/149/2016 y acumulado, por haber incurrido la autoridad responsable en falta de exhaustividad e incongruencia en el análisis de los temas planteados; y en consecuencia, solicita que la Sala Superior determine que existe omisión legislativa por parte del Congreso de la citada entidad federativa, de

adecuar y adoptar las medidas legislativas necesarias para garantizar el ejercicio de los derechos políticos de los representantes indígenas ante los ayuntamientos del Estado de México, en específico en el Ayuntamiento de Almoloya de Juárez.

Lo anterior, a efecto de contar con la posibilidad de acceder al cabildo con voz y voto, porque considera que, sólo de esa manera tal representación indígena tendrá efectividad ante los ayuntamientos; a fin de que el aquí actor, como representante indígena forme parte del Ayuntamiento de Almoloya de Juárez, Estado de México, con dichas atribuciones.

Adicionalmente, señala que la omisión del legislador, en regular las funciones del representante indígena pone de relieve una *brecha de implementación* con relación a otros avances en legislaciones nacionales y realidades cotidianas.

II. Resolución impugnada. Previo al estudio de los motivos de disenso, es necesario precisar cuáles fueron las consideraciones en que la autoridad responsable estribó para emitir el acto impugnado, que, en esencia, son las siguientes:

[...]

SEXTO. Estudio de fondo y metodología. Para abordar el presente estudio, se procederá a analizar en primer término lo relativo al Oficio número PMA/CJ/284/2016, para posteriormente proceder al estudio de la omisión legislativa invocada por el actor.

I. Oficio número PMA/CJ/284/2016, de fecha veintiocho de octubre de dos mil dieciséis, suscrito por la Titular de la

Consejería Jurídica del Ayuntamiento de Almoloya de Juárez.

El actor hacer valer diversos agravios, los cuales quedaron debidamente precisados en el Considerando Tercero de la presente resolución.

Así en primer término, se procede al agravio relativo a la omisión del Presidente Municipal de dar respuesta a los escritos que presentó el veinte de septiembre y siete de octubre, ambos de dos mil dieciséis; ambos relativos a la consulta de dos temas vinculados al desempeño de su cargo como representante indígena ante el Ayuntamiento, los cuales se hicieron consistir en:

1. ¿En el ejercicio del cargo de representante indígena ante el Municipio de Almoloya de Juárez tendré derecho a voz y a voto para la toma de decisiones en el Cabildo?
2. ¿Contaré con una oficina o espacio dentro del Ayuntamiento de Almoloya de Juárez que me permita estar en condiciones de atender a mis representados?

Y que si bien, el cuatro de noviembre de dos mil dieciséis, le fue notificado el oficio número PMA/CJ/284/2016, por el que la Titular de la Consejería Jurídica del Ayuntamiento de Almoloya de Juárez, Estado de México, dio respuesta a las peticiones formuladas al Presidente Municipal, negándole la posibilidad de contar con voz y voto en el cabildo, así como contar con una oficina o espacio, para desempeñar el cargo de representante indígena ante el Ayuntamiento, a pesar de que a decir del enjuiciante lo escritos fueron dirigidos al Presidente Municipal, en ese sentido a la fecha no ha recibido respuesta alguna por parte de la autoridad a la cual dirigió sus escritos, lo que a su juicio, vulnera su derecho de petición, ya que a su decir, para la plena satisfacción del derecho se requiere que a toda petición formulada recaiga una respuesta por escrito de la autoridad accionada.

[...]

En ese contexto, este órgano jurisdiccional estima **fundado** el agravio esgrimido por el actor, por las siguientes consideraciones:

El derecho de petición busca la respuesta de un planteamiento específico hecho a la autoridad a la que se dirige un escrito, es decir, la garantía individual que consagra el artículo 8º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es que el ciudadano cuando presenta una petición ante una autoridad, tiene el derecho de recibir una respuesta.

Entonces de la interpretación del referido artículo 8 º constitucional se desprenden dos elementos: la petición, que debe formularse de manera pacífica y respetuosa, dirigida a una autoridad y recabarse la constancia de que fue entregada; y la respuesta, de la cual la autoridad debe emitir un acuerdo en breve termino, entendiéndose por este el que racionalmente se

requiera para estudiar la petición y acordarla; sin que exista obligación de resolver en determinado sentido, esto es el ejercicio del derecho de petición no constriñe a la autoridad ante quien se formuló a que provea de conformidad lo solicitado por el promovente, sino que está en libertad de resolver de conformidad con los ordenamientos que resulten aplicables al caso, y **la respuesta o tramite que se dé a la petición debe ser comunicada precisamente por la autoridad ante quien se ejercitó ese derecho, y no por otra diversa**, criterio sostenido en la Tesis Jurisprudencial XXI. 1º. P.A. J/27 de rubro: **“DERECHO DE PETICIÓN. SUS ELEMENTOS.”**.

En esos términos, con relación a los escritos de petición presentados por el actor, se tiene por acreditada la omisión de dar respuesta por parte del Presidente Municipal de Almoloya de Juárez, Estado de México, toda vez que, aun y cuando la Titular de la Consejería Jurídica del citado ayuntamiento, manifiesta que: "En atención a su solicitud" le informa al actor la respuesta dada a su petición, es ésta servidora pública quien suscribe el oficio de respuesta y no el Presidente Municipal, como lo solicitó el promovente.

En ese mismo tenor, el citado oficio número oficio MAJ/SP/MARL/815/2016, de veinticuatro de octubre de dos mil dieciséis, constituye un acto de trámite hecho a la petición que presentó el ciudadano Mario de Jesús Pascual, en fecha veinte de septiembre y siete de octubre, ambos de dos mil dieciséis, por parte del Presidente Municipal en cuestión, mismo que únicamente fue notificado a la Titular de la Consejería Jurídica del Ayuntamiento, a efecto de que realizara lo conducente; sin embargo, aun y cuando fue notificado a la citada servidora pública, dicho acto de trámite no fue notificado de forma personal por el Presidente Municipal al peticionario, violando así su derecho de petición, puesto que conforme al criterio sostenido en la tesis jurisprudencia XXI.1o.P.A. J/27 antes citada, que señala que la respuesta o trámite que se dé a la petición debe ser comunicada precisamente por la autoridad ante quien se ejercitó ese derecho, y no por otra diversa, circunstancia que en la especie no acreditó, puesto que no obra acuse de recibido, firmado por el actor que acredite lo anterior.

[...]

Consecuentemente, es evidente que la contestación dada al ciudadano Mario de Jesús Pascual, mediante el oficio número PMA/CJ/284/2016, de fecha veintiocho de octubre de dos mil dieciséis, por parte Titular de la Consejería Jurídica del Ayuntamiento de Almoloya de Juárez, Estado de México, **no puede considerarse válida** dado que **existe una omisión del Presidente Municipal de notificarle personalmente que no sería él quien atendería los planteamientos hechos en su escrito de petición de veintiséis de julio, sino la Titular de la Consejería Jurídica del Ayuntamiento**, como aconteció en la especie, por lo que debe de quedar sin efectos lo consignado en el oficio de cuenta, de ahí lo **fundado** del agravio en cuestión.

Este mismo criterio, sustentó este Tribunal Electoral local, al resolver el diverso Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano Local, identificado con la clave JDCL/111/2016.

En las relatadas consideraciones y al ser **fundado** el primero de los agravios, que declara la existencia de la omisión de dar respuesta por parte del Presidente Municipal de Almoloya de Juárez, Estado de México, a los escritos de petición presentados por el actor, resulta innecesario realizar el estudio de los agravios siguientes, derivados de dicha respuesta; toda vez que, se deja sin efectos el oficio número PMA/CJ/284/2016, de fecha veintiocho de octubre de dos mil dieciséis, signado por la Titular de la Consejería Jurídica del Ayuntamiento de Almoloya de Juárez, Estado de México, por ser éste el motivo de los disensos.

II. Omisión legislativa del Congreso del Estado de México.

El actor aduce como fuente de agravio la omisión legislativa del Congreso del Estado de México, para adoptar las medidas legislativas necesarias para garantizar el ejercicio de los derechos políticos de los indígenas del Estado de México, relativas a que el representante indígena ante el Ayuntamiento cuente con voz y voto en el Cabildo.

Afirma lo anterior, porque a su consideración, si bien es cierto que funge como representante indígena ante el Ayuntamiento, también lo es que sin derecho a voto en el Cabildo su representación no influye en los asuntos de trascendencia para su comunidad; por lo que causa agravio no solo al actor, sino a la comunidad que representa, porque sin voz, ni voto en el cabildo su representación Indígena ante el Ayuntamiento carece de efectividad.

[...]

Ahora bien, una vez, precisado todo lo anterior y de un análisis integral de su escrito de demanda, este Tribunal Electoral Local advierte que, el actor basa su pretensión y causa de pedir en una premisa errónea, consistente en que a su decir la Legislatura Local no ha emitido las disposiciones necesarias para regular la función del representante indígena ante el Ayuntamiento, para tener el derecho a voz y voto en el Cabildo, considerando que sólo de esta forma se dará eficacia al derecho de representación indígena.

Ello en razón de que, atendiendo a los argumentos vertidos por el actor, se observa en primer término, que confunde los conceptos de Ayuntamiento y Cabildo, pues en tanto, el Ayuntamiento es el órgano de gobierno de un municipio, el cual se encuentra integrado por un Presidente, y el número de Regidores y Síndicos que la ley determine; el Cabildo es la actuación del Ayuntamiento como órgano deliberante, para resolver los asuntos de su competencia. En segundo término, el actor pasa por alto que su representación debe ejercerse ante

(delante de o en presencia del Ayuntamiento y no, dentro (en el interior) del Ayuntamiento, como pretende hacer valer el incoante, siendo a partir de ese equívoco, que el actor argumenta que le asiste el derecho a voz y voto en el Cabildo, deducción que es incorrecta.

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

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

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

En tanto que, la Ley de Derechos y Cultura indígena, establece los correspondientes aspectos fundamentales para determinar las comunidades indígenas, a través de sus características culturales, sociales, políticas y de usos y costumbres, fijando los derechos consignados en aquella.

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

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

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

Por todo lo anterior, no es posible para este órgano jurisdiccional conceder al actor el alcance del derecho de representación indígenas pretendido, relativo a que el Congreso del Estado de México emita medidas -legislativas para que en ejercicio de sus derechos político, los representantes indígenas ante Ayuntamiento cuenten con el derecho a voz y voto en el Cabildo, toda vez que como ha quedado plasmado, ello significaría necesariamente formar parte del Ayuntamiento, circunstancia que a todas luces sería contraria a la integración prevista en el citado artículo 115, fracción 1 de la Constitución Federal, precepto Constitucional que es claro en acotar la integración del órgano de gobierno municipal, al establecer que cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, que estará integrado por un Presidente Municipal y el número de Regidores y Síndicos que la Ley determine.

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

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

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

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

Se afirma lo anterior, porque acorde con el criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es evidente que el derecho a la consulta previa, da sentido al derecho a la autodeterminación que prevé el artículo 2º de la Constitución, en razón de que si los órganos del Estado deciden sobre temas o políticas que afecten directamente a los pueblos indígenas sin considerar su opinión, atentan contra el derecho de dichos pueblos a decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural. Más aún, en la fracción I, inciso B, de tal precepto, expresamente se estableció que las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, deberán ser diseñadas y operadas con juntamente con ellos.

Bajo este orden de ideas, el impetrante en el desempeño de su función como representante indígena ante el Ayuntamiento de Almoloya de Juárez, Estado de México, debe necesariamente ser tomado en consideración en los asuntos de trascendencia para su comunidad, de lo contrario la autoridad municipal estaría incurriendo en una violación a los derechos fundamentales consignados en favor de la comunidad indígena que representa.

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

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

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

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

Así entonces, al no acreditarse el incumplimiento invocado por el actor lo procedente es declarar **infundado** el motivo de disenso planteado.

SÉPTIMO. Efectos de la resolución. En esa tesitura, toda vez que se tuvo por **fundada** la omisión del Presidente Municipal de Almoloya de Juárez, Estado de México,, de dar respuesta a la solicitud formulada por el ciudadano Mario de Jesús Pascual, en su carácter de representante indígena ante el Ayuntamiento de Almoloya de Juárez, Estado de México, mediante sus escritos de petición de fechas veinte de septiembre y siete de noviembre, ambos de dos mil dieciséis; lo procedente es **ORDENAR** al Presidente Municipal de Almoloya de Juárez, Estado de México, que de conformidad con las atribuciones y facultades conferidas constitucional y legalmente, dé respuesta a los escritos antes mencionados, y, con independencia del sentido de la misma, deberá resolver el asunto de fondo, en forma clara, precisa, congruente con lo solicitado, y puesta en conocimiento del ciudadano **Mario de Jesús Pascual**, lo anterior en un plazo que no exceda los **diez días hábiles** a partir de la notificación de la presente ejecutoria; para que, una vez hecho lo anterior, dentro de las **veinticuatro horas** siguientes, **informe** a este Tribunal Electoral el cumplimiento del presente fallo, remitiendo las constancias que sirvan de soporte.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

PRIMERO. Se ordena glosar copia certificada de la presente sentencia, a los autos del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano Local JDCL/150/2016, por estar acumulado al diverso JDCL/149/2016

SEGUNDO. Al resultar **fundado** el primero de los agravios planteados por el recurrente, conforme al numeral I, del **Considerando SEXTO**; en consecuencia, se **ordena** al Presidente Municipal de Almoloya de Juárez, Estado de México, dé respuesta a la petición planteada por el ciudadano **Mario de Jesús Pascual**, Representante Indígena ante el citado

Ayuntamiento, en términos del **Considerando SÉPTIMO** de la presente resolución.

III. Análisis de los Agravios.

1. Falta de respuesta del Tribunal Electoral del Estado de México. El actor señala que el Tribunal responsable violentó los principios de legalidad, certeza, exhaustividad y congruencia, ya que en su sentencia omitió pronunciarse sobre todos los agravios que le fueron planteados.

Al respecto, el actor reconoce que el Tribunal determinó que el oficio PMA/CJ/284/2016 de veintiocho de octubre de dos mil dieciséis, debió ser emitido por el Presidente Municipal de Almoloya de Juárez, Estado de México, y no por la Titular de la Consejería Jurídica de dicho ayuntamiento; pero desde la perspectiva del actor, ello no obstaba para que le diera respuesta a los agravios relativos a la falta e indebida fundamentación y motivación del oficio en cuestión, y la omisión de dar cumplimiento con la obligación constitucional establecida en el artículo 1° de la Constitución Federal.

Motivo de disenso que resulta **infundado**, toda vez que al dejarse sin efectos el oficio **PMA/CJ/284/2016**, de veintiocho de octubre de dos mil dieciséis, signado por la Titular Jurídica de la Consejería Jurídica del Ayuntamiento de Almoloya de Juárez, Estado de México, resulta innecesario el estudio de los restantes conceptos de disenso que planteó el

actor con relación dicho oficio, puesto que aun de resultar fundados, no mejorarían lo alcanzado.

Con independencia de lo anterior y a pesar de que el Tribunal Electoral del Estado de México determinó la falta de competencia de la Titular de la Consejería Jurídica del Ayuntamiento de Almoloya de Juárez, Estado de México, y que correspondía al Presidente Municipal su pronunciamiento, es de advertir que en la resolución impugnada el Tribunal local se pronunció respecto a dos temas en concreto.

1. Omisión Legislativa por parte del Congreso del Estado de México en materia de representación indígena ante los ayuntamientos en el Estado de México.
2. Representación indígena ante el Ayuntamiento con voz y voto, y condiciones materiales para su ejercicio.

Por lo tanto, resulta pertinente estudiar en primer término lo relativo a que la omisión legislativa y posteriormente analizar lo concerniente al derecho de los representantes indígenas a tener voz y voto en el Cabildo.

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

En sus planteamientos esenciales ante esta instancia, el actor aduce que, indebidamente, el Tribunal Local concluyó

que no existe omisión legislativa en el Congreso del Estado de México para regular y adecuar los derechos políticos de los representantes indígenas ante el Ayuntamiento de Almoloya de Juárez, Estado de México, a efecto de que puedan acceder a los cabildos con voz y voto, transgrediendo con tal conclusión el mandato contenido en el artículo 2º constitucional.

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

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

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

de legislar, impuesto expresa o implícitamente por la Ley Suprema.

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

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

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

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

política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

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

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

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

De ese modo, la Constitución representa el eje o marco de referencia sobre el cual debe desenvolverse el órgano estatal, constituyendo en sí misma un límite y un paradigma

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

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

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

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

"Artículo 23. Los municipios constituyen la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, y su gobierno corresponde a un cuerpo colegiado denominado Ayuntamiento, integrado por un jefe de asamblea llamado presidente municipal y por regidores y síndico o síndicos electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, conforme a las normas establecidas en este Código.

Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos, con el propósito de

fortalecer su participación y representación política, de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

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

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

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

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

CAPITULO II

Sistemas normativos de los pueblos y las comunidades indígenas

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

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

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

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

Se reconoce el derecho a la libre determinación y la autonomía de los pueblos y comunidades en toda su amplitud, así como el derecho de promover por sí mismos o a través de sus autoridades tradicionales de manera directa y sin intermediarios cualquier gestión con sus autoridades, sin menoscabo de sus derechos individuales, políticos y sociales.

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

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

En razón de lo anterior, es dable sostener que una interpretación sistemática y funcional de lo dispuesto en la Constitución Política del Estado de México, del Código Electoral, así como lo dispuesto por el artículo 78 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, así como de los artículos 24 y 25 de la Ley de Derechos y Cultura Indígena en la propia entidad federativa permiten advertir que el desarrollo normativo de la figura de la representación indígena salvaguarda los aspectos sustanciales siguientes:

Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a elegir representantes en los Ayuntamientos con el propósito

de fortalecer su participación política y tradiciones, de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

Se ha reconocido a su vez el deber de elegir de acuerdo a sus principios, normas, procedimientos y prácticas tradicionales a sus autoridades para el ejercicio de sus formas de gobierno.

Se ha estatuido la posibilidad de que las comunidades indígenas elijan de acuerdo con sus propios usos y costumbres a un representante para que cumpla una función de enlace con los órganos de gobierno en la municipalidad.

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

En consideraciones esencialmente coincidentes se pronunció la Sala Superior al emitir opinión en el expediente SUP-OP-24/2014 en relación con la Acción de Inconstitucionalidad 56/2014 y su acumulada, en la que se consideró que el artículo 23 del Código Electoral local, se ajusta perfectamente a nuestro cuerpo normativo fundamental, ya que la legislatura del Estado de México atendió adecuadamente el derecho de los pueblos y de las

comunidades indígenas a su libre determinación y autonomía, para elegir a representantes ante los ayuntamientos.

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

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

En esa tesitura, debe desestimarse la pretensión del enjuiciante de que, la Sala Superior deba pronunciarse en el sentido de que existe omisión legislativa por parte del Congreso del Estado de México, de regular, adecuar y adoptar las medidas legislativas necesarias para garantizar el ejercicio de los derechos políticos de los representantes

indígenas ante los ayuntamientos de la citada entidad federativa.

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

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

Además, expone que, en contravención a dicho precepto constitucional, se le obstaculiza en el desempeño efectivo de su cargo como representante indígena porque no se le proporcionan condiciones materiales para ello.

En consideración de la Sala Superior, se estima sustancialmente la pretensión del actor, conforme con las circunstancias de hecho y consideraciones de derecho que se exponen enseguida.

Cabe recordar que el veinte de septiembre y siete de octubre de dos mil dieciséis, Mario de Jesús Pascual, en su carácter de representante indígena ante el Ayuntamiento de Almoloya de Juárez, Estado de México, solicitó diversa información relacionada con el ejercicio de su cargo,

cuestionando si tendría derecho a voz y voto en las sesiones de cabildo.

Al respecto, la respuesta que emitió la Consejería Jurídica del Ayuntamiento de Almoloya de Juárez, Estado de México, fue en el sentido de que, en términos del artículo 2º de la Constitución Federal y 17 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de México, **no tendría voto**, toda vez que **únicamente lo tienen los integrantes del Ayuntamiento**, por lo que solo podría intervenir en los asuntos inherentes a su representación indígena.

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

a) Derecho a voto en las sesiones de cabildo

En consideración de la Sala Superior, la representación indígena ante el gobierno municipal no implica que se le deba atribuir voto en la toma de decisiones dentro del órgano de gobierno municipal, por lo cual las pretensiones del actor en este sentido **deben desestimarse**.

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

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

Asimismo, el artículo 118 de la Constitución del Estado de México establece que, los miembros de los Ayuntamientos serán designados en una sola elección, distinguiéndose los regidores por orden numérico y los síndicos cuando sean dos en la misma forma; así, la debida integración y organización municipal, debe ser a través de elección popular directa, conformándose por un Presidente Municipal, así como por diverso número de Regidores y Síndicos que la Ley determine, y serán designados en una sola elección.

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

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

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

La representación indígena sólo implica la potestad de exponer planteamientos que de una forma u otra, pudieran beneficiar o afectar al sector al cual representa, es decir, frente al órgano municipal colegiado, mas no desde el interior de dicho órgano pues con ello desnaturalizaría la figura de representación, la cual sólo se traduce en que pueda ejercer

la defensa de los intereses de sus representados, lo cual no podría realizar si fuera integrante del cabildo.

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

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

En tal sentido, al tratarse de una disposición de carácter constitucional, dirigida particularmente a **fortalecer la participación y representación política de las comunidades indígenas**, con independencia de su falta de regulación en ordenamientos locales secundarios, se debe considerar que los representantes indígenas ante los ayuntamientos cuentan con un ejercicio de representación y con la posibilidad de exteriorizar sus consideraciones, en sentido amplio, en todos los asuntos que sean sometidos al conocimiento del cabildo.

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

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

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

Por tanto, la materialidad del derecho de acceso y ejercicio del cargo debe entenderse circunscrito a las funciones propias de su representación y no puede comprender potestades que estén previstas o adjudicadas a los integrantes del cabildo, en los términos de lo dispuesto por el artículo 115 de la Constitución y la legislación correspondiente.

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

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

De ahí que, para la Sala Superior, como Tribunal Constitucional garante de derechos fundamentales, en el caso los derechos de participación política de comunidades indígenas, estime procedente darle sentido al citado precepto constitucional, a efecto de discernir qué elementos conformar el derecho atinente a la representación.

En esa tesitura es necesario emitir un pronunciamiento acerca de dos aspectos en lo que concierne a la representación indígena en el Ayuntamiento: **1. Derecho a voz**, y **2. Derecho a contar con elementos materiales eficaces para el desempeño de su representación.**

1. Derecho a voz.

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

En ese sentido, conforme a lo dispuesto en los artículos 27 y 28 de la Ley Orgánica Municipal, los Ayuntamientos son órganos deliberantes, que deberán resolver colegiadamente los asuntos de su competencia, dando materialidad al derecho de la comunidad y de sus integrantes a contar con una representación indígena, pero sin voto, a fin de discutir asuntos de su interés para la comunidad y con competencia sobre el mismo, pudiendo tomar en cuenta la opinión del

público que participe en la Sesión al dictaminar sus resoluciones.

De ahí que sea dable determinar que el derecho a participar con voz es uno de los derechos inherentes a la representación indígena consagrada en el orden municipal en el Estado de México.

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

Ahora bien, derivado de las consideraciones anteriores relativas al derecho de voz que tendrá el representante indígena **en todas las sesiones del cabildo** y el conocimiento previo de los asuntos a tratar en tales sesiones, bajo un ejercicio serio y efectivo por parte de quien ostente la representación indígena en el municipio, en el caso el actor Mario de Jesús Pascual en el Ayuntamiento de Almoloya de Juárez, Estado de México, implica que cuente con elementos y recursos materiales para ejercer su representación.

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

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

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

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

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

QUINTO. Efectos. En razón de lo fundado de los agravios expuestos por Mario de Jesús Pascual, en su carácter de representante indígena en el Municipio de

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

Por lo expuesto y fundado se,

R E S U E L V E

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

NOTIFÍQUESE como corresponda.

Devuélvanse los documentos atinentes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

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

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

**FELIPE DE LA
MATA PIZAÑA**

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

MAGISTRADA

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

MAGISTRADO

**FELIPE ALFREDO
FUENTES BARRERA**

MAGISTRADO

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADO

**JOSÉ LUIS VARGAS
VALDEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO

VOTO PARTICULAR QUE EMITEN LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS Y LOS MAGISTRADOS FELIPE DE LA MATA PIZAÑA Y REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN RESPECTO A LA SENTENCIA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO SUP-JDC-109/2017.

1. Disenso con el criterio mayoritario

El criterio mayoritario que sustenta la sentencia de la Sala Superior, en el sentido de revocar la determinación del Tribunal Electoral del Estado de México, dictada en los expedientes JDCL/149/2016 y su acumulado JDCL/150/2016, considera que el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a contar con representantes ante los ayuntamientos no incluye el derecho a votar de sus representantes en las sesiones del cabildo, pues no forman parte de éste, por lo que su representación se limita a hacer uso de la voz y a que se le entreguen los materiales necesarios para desempeñar su función, sin derecho a una remuneración. Ello, al considerar que solamente los integrantes del ayuntamiento electos constitucionalmente cuentan con voz y voto.

En la opinión de la Magistrada y los magistrados que emitimos este voto, la representación política de los pueblos y comunidades -al ser un derecho previsto en la Constitución federal y en los tratados internacionales- no debe limitarse ex

ante, y sin una adecuada regulación únicamente al reconocimiento del derecho a voz y a contar con recursos materiales mínimos. Por el contrario, existe un deber especial de maximizar el derecho a la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas que debe incluir el derecho a votar de sus representantes y a contar con los recursos suficientes, de manera que éstos tengan un ejercicio efectivo del cargo.

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

2. Planteamiento del problema

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

El tribunal local desestimó los planteamientos del actor, al considerar que el derecho de representación que tienen las comunidades y pueblos indígenas, no implica integrar el ayuntamiento, porque eso sería contrario a lo previsto en el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, al establecer que cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, que estará integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine.

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

3. Motivos del disenso

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

Desde nuestra perspectiva, la debida interpretación de la norma constitucional lleva a entender que el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a tener representantes indígenas en los ayuntamientos implica que estos deban participar efectivamente en la deliberación y toma de decisiones. Es decir, los representantes indígenas pueden intervenir en las sesiones de cabildo no solamente con derecho a voz, sino también votar los asuntos que se sometan, lo anterior con el fin de hacer efectiva su participación política.

Esto, porque la Constitución Federal, en el artículo 2º, apartado A, fracción VII¹, reconoce el derecho de los pueblos

¹ Artículo 2o.- La Nación Mexicana es única e indivisible.

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

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

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

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

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutará y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

[...]

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

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

[...]

y las comunidades indígenas a la libre determinación y en consecuencia, entre otros derechos que tienen, es el de tener representantes indígenas ante los ayuntamientos. Para tal efecto, las constituciones y leyes de las entidades federativas deben reconocer y regular tales derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

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

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

Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

[...]

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

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

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

ESTRICTAMENTE NECESARIA Y RAZONABLE² y COMUNIDADES INDÍGENAS. EL PRINCIPIO DE MAXIMIZACIÓN DE LA AUTONOMÍA IMPLICA LA SALVAGUARDA Y PROTECCIÓN DEL SISTEMA NORMATIVO INTERNO³.

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

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

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

² Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 47 a 48.

³ Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, páginas 81 a 82.

sostuvo que la protección de los derechos de participación política incluyen amplias y diversas actividades de todos los ciudadanos con el propósito de influir en los gobernantes, pero también de influir de manera **directa** en la formación de la política estatal mediante representantes elegidos o designados directamente.⁴

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

⁴ “195. Es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que dichos derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación. Los hechos del presente caso se refieren **principalmente a la participación política por medio de representantes libremente elegidos** [...]”

196. La participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizados, con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, **así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa.**”

200. El derecho a tener acceso a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad protege el acceso a una forma directa de participación en el diseño, implementación, desarrollo y ejecución de las directrices políticas estatales a través de funciones públicas. Se entiende que estas condiciones generales de igualdad están referidas tanto al acceso a la función pública por elección popular como por nombramiento o designación.

compatibles con los derechos humanos consagrados en la Convención.”

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

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

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

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

1. En condiciones de **igualdad**;

2. Que tenga peso en la **toma de decisiones** sobre asuntos y políticas que inciden o pueden incidir en sus derechos y en el desarrollo de dichas comunidades;
3. Que sean adecuadas para **integrarse** a las instituciones y órganos estatales y participar de manera directa y proporcional a su población en la dirección de los asuntos públicos.
4. Que sea **adecuada** con su cultura y tradiciones.

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

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

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

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

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

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

Si tales normas están dirigidas a fortalecer la participación y representación política de los pueblos y comunidades

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

En el caso, el actor fue electo, en la asamblea comunitaria efectuada el trece de abril de dos mil diecisiete, en la comunidad de San Lorenzo Cuauhtenco, en el Municipio de Almoloya de Juárez, Estado de México, para ser representante ante el ayuntamiento del citado municipio, sin embargo, no se le ha permitido participar en las sesiones de cabildo.

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

No obsta a lo anterior, el hecho de que el artículo 115, fracción I, de la Constitución, disponga que los ayuntamientos

se integran con un presidente municipal, regidores y síndicos, electos por el voto de la ciudadanía, ya que en el caso lo que se plantea no es modificar la conformación de los órganos municipales sino hacer efectiva la representación de las comunidades indígenas ante los órganos de gobierno cuyas decisiones inciden de manera destacada en la vida comunitaria.

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

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

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

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

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

Por tanto, si los representantes de las comunidades indígenas son electos mediante el sistema normativo interno en la comunidad, su función en tanto representantes de la comunidad reconocido por el artículo 2º constitucional, entonces tienen un carácter equiparable –desde la perspectiva constitucional– que los representantes populares

producto de elecciones celebradas por el sistema de partidos; razón por la cual, no deben de darse tratos injustificadamente desiguales entre los representantes indígenas y los demás representantes.

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

Esa adecuación debe hacerse también en consulta con la propia comunidad y atendiendo a sus propios usos y costumbres, pues las comunidades son quienes son titulares de los derechos que se han expuesto, y en tanto se vulneren sus derechos de representación y participación se vulneran los propios derechos de toda la comunidad, ello porque “[...] en el desarrollo de la participación política representativa, los elegidos ejercen su función por mandato o designación y en representación de una colectividad. Esta dualidad recae tanto en el derecho del individuo que ejerce el mandato o designación (participación directa) como en el derecho de la colectividad a ser representada. En este sentido, la violación del primero repercute en la vulneración del otro derecho.”⁵

⁵ Confróntense con el párrafo 115 de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Chitay Nech y Otros Vs. Guatemala

Por las anteriores consideraciones, emitimos el presente voto particular.

MAGISTRADA PRESIDENTE

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN