
COMENTARIOS JURISPRUDENCIALES

EL DERECHO A LA REPRESENTACIÓN INDÍGENA: EL CASO DEL ESTADO DE MÉXICO

THE RIGHT TO INDIGENOUS REPRESENTATION: THE CASE OF THE STATE OF MEXICO

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS*

RESUMEN: En el presente artículo se analizan las sentencias dictadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificados con las claves SUP-JDC-109/2017 y SUP-JDC-114/2017. Al resolver estos casos, los integrantes de la Sala Superior interpretamos los alcances del derecho constitucional de las comunidades indígenas a contar con representantes en los ayuntamientos de Temoaya y Almoloya de Juárez, ambos en el Estado de México. En términos generales, se presentaron dos posturas. Por una parte, la mayoría de los integrantes de la Sala concluyó que el derecho a dicha representación implica tener voz, pero no voto, en todas las deliberaciones de los órganos municipales. Por el contrario, quienes nos ubicamos en la minoría, sostuvimos que el derecho a votar en los órganos municipales era una condición indispensable, para garantizar una representación efectiva de los pueblos y comunidades indígenas.

PALABRAS CLAVE: *Derechos de los pueblos y comunidades indígenas; representación indígena en el ámbito municipal; usos y costumbres de los pueblos y comunidades indígenas; justicia electoral; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.*

ABSTRACT: This article analyzes the judgments handed down by the Superior Chamber of the Electoral Court in trials for the protection of the political-electoral rights of citizens identified with the codes SUP-JDC-109/2017 and SUP-JDC-114/2017. In resolving these cases, the members of the Superior Chamber interpreted the scope of the constitutional right of indigenous communities to have representatives in the municipalities of Temoaya and Almoloya de Juárez, both in the State of Mexico. In general terms, two positions were presented. On the one hand, the majority of the members of the Courtroom concluded that the right to such representation implies having a voice, but not voting, in all the deliberations of the municipal bodies. On the contrary, those

* Magistrada Presidenta de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

of us who belong to the minority held that the right to vote in the municipal bodies was an indispensable condition, in order to guarantee an effective representation of indigenous peoples and communities.

KEYWORDS: Rights of indigenous peoples and communities; indigenous representation in the municipal sphere; uses and customs of indigenous peoples and communities; electoral justice.

SUMARIO: I. Introducción. II. Contexto constitucional y convencional. III. El reconocimiento del derecho a la representación indígena en el Estado de México. IV. Los casos Temoaya y Almoloya de Juárez. 1. El caso Temoaya. 2. El caso Almoloya de Juárez. V. Las sentencias de la Sala Superior del TEPJF. 1. La coincidencia en torno al planteamiento de la omisión legislativa. A. Los alcances de la representación indígena: el criterio de la mayoría. B. Los alcances de la representación indígena: el criterio de la minoría. VI. Reflexiones finales. VII. Referencias.

I. INTRODUCCIÓN

n este artículo quiero reseñar y presentar dos casos emblemáticos tratados en el Pleno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), que tuvieron por objeto definir los alcances del derecho constitucional de los pueblos y comunidades indígenas a contar con representantes en los ayuntamientos. Se trata de los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificados con las claves SUP-JDC-109/2017 y SUP-JDC-114/2017. En ellos, los integrantes de la Sala Superior estudiamos los planteamientos hechos por representantes indígenas en los ayuntamientos de Temoaya y Almoloya de Juárez, ambos en el Estado de México.

Al interior del TEPJF se presentaron dos posturas. Por una parte, la mayoría de los integrantes de la sala concluyó que el derecho a dicha representación implica el tener voz, pero no voto, en todas las deliberaciones de los órganos municipales. Por el contrario, quienes nos ubicamos en la minoría, sostuvimos que el derecho a votar en los órganos municipales era una condición indispensable para garantizar una representación efectiva de los pueblos y comunidades indígenas.

La estructura del artículo es la siguiente: en el apartado II reflexiono sobre el contexto constitucional y convencional en el que se presentaron los casos. Posteriormente, en el apartado III, señalo la forma en que la legislación del Estado de

México estableció el derecho a la representación indígena en el ámbito municipal. En el apartado IV abordo las particularidades de los casos de Temoaya y Almoloya de Juárez, señalando el camino que ambos asuntos siguieron antes de que fuesen resueltos por el TEPJF. En el apartado V señalo tanto las coincidencias como las discrepancias interpretativas que se presentaron. En el último apartado (VI) ofrezco algunas reflexiones finales.

II. CONTEXTO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL

Nuestro país tiene una deuda histórica con sus pueblos y comunidades indígenas. Constituyen una de nuestras principales raíces¹ y, sin embargo, han sido discriminados por siglos. En décadas recientes, como consecuencia de la relevancia que ha tomado la agenda de los derechos humanos, se ha volteado a ver a los pueblos indígenas para reivindicar sus derechos. Como dice Rodolfo Stavenhagen:

si el vocablo *indígena* se refiere a *originario*, todos los seres humanos somos indígenas de alguna parte. Sin embargo, en el vocabulario sociológico y político (y cada vez más, en el jurídico también) el término *indígena* es empleado para referirse a sectores de la población que ocupan una posición determinada en la sociedad más amplia como resultado de procesos históricos específicos. En América Latina (así como en otras partes) el término indígena ha sufrido modificaciones. Concretamente, se ha transformado de un vocablo con connotaciones discriminatorias (utilizado principalmente como estigma por los representantes de las sociedades dominantes), en un término mediante el cual se reconocen distinciones culturales y sociológicas, que además se ha convertido, en muchas ocasiones, en un llamado simbólico a la lucha por la resistencia, la defensa de los derechos humanos y la transformación de la sociedad.²

¹ Decía Octavio Paz que “el pasado hispánico está muy vivo entre nosotros y al mismo tiempo hay otro pasado igualmente vivo y ajeno totalmente a España: el pasado precolombino. Los mexicanos tenemos que vivir en ese continuo diálogo. Si olvidamos a uno de los interlocutores, nos traicionamos”. Paz, Octavio y Ríos, Julián, *Solo a dos voces*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999, p. 29. De igual forma, Carlos Fuentes afirmaba que “México tiene una cultura donde coexisten los tiempos”. Hernández, Jorge F., *Carlos Fuentes: Territorios del tiempo. Antología de entrevistas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999, p. 52.

² Stavenhagen, Rodolfo, “Los derechos indígenas: algunos problemas conceptuales”, *Revista IIDH*, vol. 15, 1992, p. 128, disponible en <http://bit.ly/2gnWn95>. En un sentido similar, he tenido la oportunidad de pronunciarme; véase: Otálora Malassis, Janine M., “Participación política de las poblaciones indígenas”, *Diccionario Electoral*, t. II, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 2017, pp.820-821.

Según la *Encuesta Intercensal 2015*, llevada a cabo por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en México hay más de 7 millones³ de personas que hablan alguna lengua indígena; cifra que representa 6.5% de la totalidad nacional. Además, existen 494 municipios en los cuales más del 40% de sus habitantes son hablantes de lengua indígena.⁴

A pesar de ser un importantísimo grupo poblacional, las cifras oficiales muestran que –lamentablemente– los indígenas están entre los más pobres de nuestro país y padecen graves y alarmantes carencias en derechos fundamentales, como la salud, la educación y la vivienda.⁵ Por desgracia, el panorama no es muy distinto en materia de participación política.

Este cúmulo de carencias y limitaciones ha sido explicado como un efecto de la dominación que han ejercido otros grupos poblacionales sobre ellos, así como por la discriminación y el estigma que han sufrido por ser *diferentes*.⁶ Al respecto, Guillermo Bonfil Batalla escribió en su obra cumbre *México Profundo*, que:

a partir de un cierto momento de su devenir histórico, la civilización occidental adquirió, en los sucesivos centros en que alcanzó mayor poderío y desarrollo, una dinámica de expansión que ha sido acompañada siempre por la incapacidad de coexistencia con otras civilizaciones. Occidente se ve a sí mismo como portador de la civilización universal que, por su carácter único y superior, entraña la negación y la exclusión de cualquier otro proyecto diferente.⁷

Es precisamente en este contexto cultural, en el que históricamente los pueblos indígenas en México han demandado y luchado por un reconocimiento a su identidad por poder conservar su propia cultura y por el respeto a sus usos y costumbres, así como a su autonomía y autogobierno.

³ Para ser más precisos: 7,382,785 personas.

⁴ INEGI, “Estadísticas a propósito del Día Internacional de los Pueblos Indígenas (9 de agosto)”, 5 de agosto de 2016, disponible en: <http://bit.ly/2vCw2XC>.

⁵ *Idem*.

⁶ Tal vez el científico social que mayormente ha estudiado el fenómeno del estigma, ha sido el sociólogo canadiense Erving Goffman. Este importante estudioso señalaba que las personas estigmatizadas no son “completamente humanas” para los demás, que se consideran –énfasis las comillas– “normales”. Las personas estigmatizadas sufren todo tipo de discriminaciones que reducen sus oportunidades y, con el fin de explicar su supuesta “inferioridad”, se construyen en torno a ellas diversas “teorías” e “ideologías”, que justifican su discriminación. Los estigmas pueden ser por características físicas, por características de la personalidad o por pertenencia a un grupo social (Goffman, Erving, *Stigmate. Les usages sociaux des handicaps*, Editions de Minuit, Francia, 2015, pp. 14-20).

⁷ Itálica en el original. Bonfil Batalla, Guillermo, *México Profundo. Una civilización negada*, Conaculta-Grijalbo, México, 1990, p. 234.

Si bien esta lucha alcanzó un *punto fundamental* con el alzamiento indígena de 1994, lo cierto es que no sería sino hasta después de la alternancia en la presidencia de la república del año 2000 –la cual marcó, a decir de algunos especialistas, el punto culminante de la transición democrática⁸– que se aprobaron las reformas constitucionales al artículo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), mediante las cuales se reconoció la composición pluricultural de la nación mexicana.⁹

Por la importancia que este artículo constitucional tuvo para la resolución de los dos casos que analizaré, conviene tener presente la literalidad de su texto, pues como más adelante se explicará, se presentaron importantes divergencias interpretativas sobre su alcance.

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:

⁸ Schedler, Andreas, “The Mobilization of Distrust”, *Journal of Democracy*, vol. 18, núm. 1, pp. 88-102.

⁹ Publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 14 de agosto de 2001, consultables en: <http://bit.ly/2gmH2FM>

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 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. [...]

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. [...]

Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.

Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley.

La reforma dejó en claro que México es una nación pluricultural, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, amén de que tienen derecho a su autonomía y libre determinación en una serie de ámbitos, lo cual incluye el derecho a elegir representantes ante los ayuntamientos en los municipios con población indígena.

La aprobación de la reforma de 2001 no fue el primer esfuerzo del Estado mexicano para garantizar los derechos de pueblos y comunidades indígenas. Baste con recordar que durante la última década del siglo XX nuestro país firmó un tratado

internacional relevante: el *Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes* (en adelante, Convenio 169).¹⁰

El Convenio 169 contiene disposiciones tan relevantes como:

1. El reconocimiento de que la *consciencia de la identidad* indígena o tribal deberá considerarse como un criterio fundamental para determinar los grupos a los que le son aplicables los derechos y garantías convencionales que protegen a los pueblos indígenas y tribales (artículo 1, numeral 2).
2. La obligación de los gobiernos de asumir la responsabilidad de desarrollar, con la *participación de los pueblos*, una *acción coordinada y sistemática*, con el objeto de proteger sus derechos y respetar su integridad (artículo 2, numeral 1).
3. El señalamiento de que los pueblos indígenas y tribales deberán gozar, *plenamente*, de los *derechos humanos* y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación (artículo 3, numeral 1).
4. El deber de los gobiernos a *consultar* a los pueblos interesados, mediante *procedimientos apropiados* y a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente (artículo 6, numeral 1, inciso a).
5. La obligación de establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan *participar libremente*, *al menos en la misma medida* que otros sectores de la población, y en *todos los niveles* en la adopción de decisiones en *instituciones electivas* y *organismos administrativos* y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernen (artículo 6, numeral 1, inciso b).
6. La obligación de establecer los medios para el pleno desarrollo de las *instituciones e iniciativas* de esos pueblos y, en los casos apropiados, *proporcionar los recursos necesarios* para este fin (artículo 6, numeral 1, inciso c).
7. La obligación consistente en tomar debidamente en consideración, al momento de aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados, sus *usos y costumbres* o su *derecho consuetudinario* (artículo 8, numeral 1).

¹⁰ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 24 de enero de 1991, disponible en: <http://bit.ly/2vIa7gL>. Asimismo, habría que destacar el *Convenio Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe* (en adelante, Convenio Consultivo), publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 25 de octubre de 1993, disponible en: <http://bit.ly/2iGh9I4>.

8. El derecho de los pueblos interesados a tener *protección contra la violación de sus derechos*, y poder iniciar *procedimientos legales*, personalmente o por conducto de organismos representativos; así como la obligación de tomar medidas para garantizar que los miembros de dichos pueblos puedan comprender y hacerse comprender en los procedimientos legales, facilitándoles, si fuere necesario, intérpretes y otros medios eficaces (artículo 12).

La reforma en materia indígena de 2001 tampoco fue el último esfuerzo del Estado mexicano para reconocer y garantizar los derechos de los pueblos y comunidades indígenas. En este sentido, es destacable que México, junto con otros 144 estados, votara a favor de la aprobación de la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas* (en adelante, Declaración), en la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) del 3 de septiembre de 2007.¹¹

Si bien no se trata de un documento que tenga el rango de tratado internacional en el ordenamiento jurídico mexicano, lo cierto es que la Declaración constituye una carta de navegación para los Estados firmantes, que les permite impulsar de manera más clara y comprometida el desarrollo de los derechos individuales y colectivos de los pueblos y comunidades indígenas. Esta última dimensión es sumamente importante, pues como explica Rodolfo Stavenhagen¹² los derechos humanos de los indígenas quedaron establecidos en este documento rector con un marcado énfasis colectivo.¹³

Dentro de los artículos más relevantes, en materia política y electoral, contenidos en la Declaración se encuentran:

1. El reconocimiento del derecho de los indígenas, como individuos y como pueblo, al disfrute pleno de todos *los derechos y libertades* reconocidos en instrumentos internacionales como la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y, en general, las normas internacionales de derechos humanos (artículo 1).

¹¹ Aprobada por la Asamblea General de la ONU el 13 de septiembre de 2007, disponible en: <http://bit.ly/2gxtPtC>

¹² Quien fuera Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas de la ONU.

¹³ Stavenhagen decía: “la Declaración plantea claramente que no sólo se trata de derechos individuales clásicos, sino también de sus derechos colectivos como pueblos, como culturas diferenciadas” (Stavenhagen, Rodolfo, *Los pueblos originarios. El debate necesario*, CLACSO-CTA Ediciones, Buenos Aires, 2010, p. 29. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/clacso/index/assoc/D3141.dir/Stavenhagen2.pdf>).

2. El derecho de los pueblos e individuos a no ser objeto de *ningún tipo de discriminación* en el ejercicio de sus derechos, especialmente por su origen o identidades indígenas (artículo 2).
3. El reconocimiento al derecho a la *libre determinación* de los pueblos indígenas, lo cual incluye la posibilidad de definir libremente su *condición política* (artículo 3).
4. El reconocimiento consistente en que los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, 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 (artículo 4).
5. El derecho de los pueblos indígenas 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.

Ahora bien, la protección a los derechos de pueblos y comunidades indígenas sería reforzada aún más con la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011. No es este el espacio para discutir todas las implicaciones que dicha reforma ha tenido —y seguirá teniendo— en nuestro ordenamiento jurídico, así como los debates que en torno a ella se han suscitado.¹⁴ Lo que quiero enfatizar aquí es el indudable impacto que dicha reforma tuvo para la garantía de los derechos indígenas.

Como es bien sabido, la reforma introdujo tres disposiciones fundamentales en el artículo 1º constitucional. Por una parte, dejó en claro que las personas gozan tanto de los derechos y garantías de fuente constitucional, como aquellos contemplados en los tratados internacionales, al establecer que en “los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así

¹⁴ Sobre la reforma de derechos humanos de 2011, véanse los siguientes trabajos: Caballero Ochoa, José Luis, *La interpretación conforme. El modelo constitucional ante los tratados internacionales sobre derechos humanos y el control de convencionalidad*, Porrúa, México, 2013; Carbonell, Miguel y Salazar Ugarte, Pedro, *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, IJ-UNAM, México, 2011; Medellín Urquiaga, Ximena y Fierro Ferráez, Ana Elena, *De las garantías individuales a los derechos humanos: ¿Existe un cambio de paradigma?*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2015; Orozco Henríquez, José de Jesús, “Los derechos humanos y el nuevo artículo 1º constitucional”, *Revista IUS*, vol. 5, núm. 28, 2011, pp. 85-98; Salazar Ugarte, Pedro *et al.*, *La reforma constitucional sobre derechos humanos: Una guía conceptual*, Instituto Belisario Domínguez, México, 2014.

como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece”.

Por otra parte, en términos metodológicos fijó la obligación de realizar una interpretación conforme, así como aplicar el principio *pro persona*, en la interpretación de los derechos humanos: “Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”.

Por último, estableció obligaciones específicas a cargo de toda autoridad pública y los principios que han de regir su actuación, al señalar que: “Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley”.

Es precisamente este contexto normativo –generado por el Convenio 169, la reforma indígena de 2001 y la reforma en materia de derechos humanos– en el que se producirían las modificaciones legislativas en el Estado de México, que desarrollaron el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a contar con representantes en el ámbito municipal.

III. EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO A LA REPRESENTACIÓN INDÍGENA EN EL ESTADO DE MÉXICO

El 28 de junio de 2014 se publicó, en la *Gaceta Oficial del Estado de México*, el nuevo *Código Electoral del Estado de México* (en adelante, Código Electoral), a fin de armonizar la legislación local con los cambios introducidos por la reforma constitucional y legal en materia electoral de principios de ese año. Como parte de dicha reforma se estableció, en el artículo 23 de Código Electoral, lo siguiente:

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.¹⁵

¹⁵ Énfasis añadido.

Esta disposición fue acompañada de una reforma a la *Ley Orgánica Municipal del Estado de México* (en adelante, *Ley Municipal*) en la cual se introdujeron disposiciones para, entre otras cuestiones, hacer operativo el derecho a la representación municipal de los pueblos y comunidades indígenas. En particular, conviene tener presente lo establecido en el artículo 78 de la *Ley Municipal*, el cual señala:

En los municipios con población indígena, en el mes de noviembre del año de la elección de los ayuntamientos, 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.

Tal representación deberá ser reconocida por el Ayuntamiento electo a más tardar en la segunda sesión de cabildo.

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

Es precisamente a partir de estas disposiciones que se presentarían dos casos de representación indígena ante ayuntamientos del Estado de México: el de Temoaya, y el de Almoloya de Juárez. Si bien ambos casos –que eventualmente serían resueltos en definitiva por la Sala Superior del TEPJF– comparten importantes similitudes, conviene tener presente las particularidades de cada uno de ellos. Comienzo por el juicio de Temoaya.

IV. LOS CASOS TEMOAYA Y ALMOLOYA DE JUÁREZ¹⁶

1. EL CASO TEMOAYA

El punto de partida de este asunto es la entrada en vigor del artículo 78 de la *Ley Municipal*, el 30 de octubre de 2015. Casi medio año después, el 21 de abril, el ayuntamiento de Temoaya emitió la convocatoria para elegir un representante indígena ante ese ayuntamiento. Se celebró la asamblea de la comunidad indígena y resultó

¹⁶ Para la reconstrucción de los hechos me baso en las sentencias dictadas por la Sala Superior en los juicios ciudadanos SUP-JDC-109/2017 y SUP-JDC-114/2017, mismos que se encuentran disponibles, respectivamente, en <http://bit.ly/2iTw7nW> y <http://bit.ly/2cvUAdE>. Asimismo, tomo como referencia las sentencias dictadas por el TEEM en los juicios ciudadanos locales JDCL144/2016 y acumulado, y en los diversos juicios JDCL/149/2016 y su acumulado. Finalmente, también echo mano del contenido de las resoluciones dictadas en los acuerdos generales SUP-AG-124/2016 y SUP-AG-126/2016, disponibles en <http://bit.ly/2ewq6bE> y <http://bit.ly/2eAKKLn>.

electa la ciudadana Rocío Silverio Romero. El ayuntamiento lo reconoció como representante indígena y le expidió constancia para el período del 16 de mayo de 2016 al 15 de abril de 2018.

Ahora bien, el 14 de junio de 2016, Silverio Romero presentó ante la oficialía de partes municipal un escrito, en el que le solicitó al alcalde diversa información relacionada con sus funciones como representante indígena ante dicho ayuntamiento. Posteriormente, aun sin recibir una respuesta, el 26 de julio de ese año, Silverio Romero entregó un segundo escrito, en alcance al primero, en el que amplió su solicitud de información. En esencia, Silverio Romero solicitó saber (1) si en ejercicio de su cargo como representante indígena ante el ayuntamiento tendría derecho a voz y voto en el cabildo y (2) si por el desempeño de su cargo recibiría alguna remuneración.

La respuesta a sus peticiones se daría hasta el 8 de agosto de 2016, cuando Alejandro González Ramos, secretario del ayuntamiento de Temoaya, dio contestación al escrito de petición mediante un escrito sin número.

En contra de la respuesta dada por el secretario del ayuntamiento, la representante indígena presentó un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano local, a fin de controvertir: (1) la omisión por parte del Presidente Municipal de dar respuesta a sus escritos y (2) el oficio de 8 de agosto de 2016, firmado por el secretario de dicho ayuntamiento. El juicio de Silverio Romero quedó registrado con la clave JDCL/111/2016, del índice del Tribunal Electoral del Estado de México (TEEM).

Esta (primera) impugnación de Silverio Romero fue resuelta por el TEEM el 12 de octubre de 2016. En esencia, el órgano jurisdiccional local consideró fundado el planteamiento consistente en que existía una omisión por parte del Presidente Municipal de dar respuesta a sus solicitudes. En consecuencia, el TEEM ordenó a dicho funcionario que diera contestación al representante indígena, lo cual finalmente aconteció el 26 de octubre, mediante los oficios PM/571/2016 y PM/572/2016.

En su contestación el Presidente Municipal de Temoaya le informó que en las sesiones de cabildo no tendría derecho a voto y sólo tendría voz cuando se analizaran temas inherentes a su representatividad, además de que la remuneración que hasta entonces recibía era lo que le correspondía en su carácter de representante indígena. En el primer oficio, el Presidente Municipal respondió lo siguiente:

1. En términos de lo dispuesto por el Artículo 16 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, usted no es parte integrante de este Ayuntamiento

en virtud que los únicos integrantes del mismo son el Presidente Municipal, el Síndico y los Regidores, por consecuencia Usted no tendrá derecho a voto dentro de los cabildos y únicamente tendrá derecho a voz cuando se analicen o se discutan temas inherentes a su representatividad, por lo que para que sea su participación dentro de una Sesión de Cabildo y pueda usted tener derecho a voz, solicito haga llegar oportunamente a la Secretaría del Ayuntamiento el punto a tratar en dicha Sesión de Cabildo.

2. En cuanto a su segunda petición informo a Usted que sí será remunerada por este Ayuntamiento. [...].

En el segundo oficio, el Presidente Municipal se manifestó en términos sustancialmente idénticos:

1. Le reitero de nueva cuenta que en términos de lo dispuesto por el Artículo 16 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, Usted no es parte integrante de este ayuntamiento en virtud de que los únicos integrantes del mismo son el Presidente Municipal, el Síndico y los Regidores, por consecuencia Usted no tendrá derecho a voto dentro de los cabildos y únicamente tendrá derecho a voz cuando se analicen o se discutan temas inherentes a su representatividad, por lo que para que sea considerada su participación dentro de una sesión de Cabildo y pueda Usted tener derecho a voz, solicito haga llegar oportunamente a la Secretaría del Ayuntamiento el punto a tratar en dicha Sesión de Cabildo.

2. En cuanto a su segunda petición, informo a Usted que efectivamente la cantidad que Usted percibe es la destinada para tal efecto.

Estas respuestas fueron controvertidas por Rocío Silverio Romero mediante dos juicios ciudadanos locales: uno promovido en contra de la Presidencia Municipal de Temoaya y otro contra la LIX Legislatura del Estado de México, mismos que quedaron registrados con las claves JDCL/144/2016 y JDCL/146/2016 y eventualmente acumulados.

En su demanda, Silverio Romero planteó, fundamentalmente, que era incorrecto que el Presidente Municipal hubiese considerado que no tendría derecho a votar en las sesiones de cabildo, además de plantear que el Congreso del Estado de México había incurrido en una omisión legislativa en materia de representación indígena, pues aun cuando la figura del representante indígena se encontraba contemplada en la normativa del Estado de México, lo cierto es que en ella no se establecían sus funciones, además de que al no dar derecho a voz y voto en el cabildo, se

trataba de una mera representación simbólica que vulneraba su derecho de ejercer y desempeñar el cargo.

Al advertir que la materia de las impugnaciones podría no ser de su competencia, el TEEM determinó remitir los asuntos a la Sala Superior, a efecto de que esta última resolviera la cuestión competencial planteada. Específicamente, el TEEM consideró que la resolución de la controversia impactaría en la distribución de competencias entre el ayuntamiento de Temoaya y el congreso local en materia de representación y participación política de las comunidades indígenas, además de enfatizar que la actora había planteado una omisión legislativa.

La Sala Superior resolvió la cuestión competencial al determinar, por unanimidad, el asunto general SUP-AG-124/2016 el 10 de enero de 2017. Las magistradas y magistrados que integramos el Pleno consideramos que la competencia original y ordinaria para conocer del asunto correspondía al TEEM, toda vez que la actora aducía que los actos controvertidos violaban sus derechos de petición y de ejercicio de un cargo municipal. Asimismo, sostuvimos el criterio consistente en que los tribunales electorales sí están facultados para hacer un control de constitucionalidad a nivel local, mediante el cual pueden conocer de impugnaciones en las que se plantee una omisión legislativa atribuida a una legislatura local.

Resuelta la cuestión competencial, el asunto regresó al órgano jurisdiccional local, mismo que procedió a analizar los argumentos planteados por Rocío Silverio Romero en su demanda. Así, el 22 de febrero de 2017 el TEEM dictó la sentencia correspondiente a los juicios ciudadanos locales JDCL/144/2016 y JDCL/146/2016, y acumulados. Por unanimidad, los integrantes del TEEM estimaron que los agravios hechos valer por la actora eran infundados. En esencia, el órgano jurisdiccional local sostuvo que:

1. La legislación del Estado de México sólo reconoce el derecho a contar con una representación “ante (*delante de o en presencia de*) el Ayuntamiento [...] y no [...] dentro (*en el interior*) del Ayuntamiento”.¹⁷ Según la sentencia, es a partir de ese “equivoco” que Silverio Romero “argumenta le asiste derecho a voz y voto en el Cabildo, deducción que es incorrecta”.
2. Estimó que no existía ninguna omisión legislativa, pues “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

¹⁷ Énfasis en el original.

comunidades indígenas a elegir representantes indígenas ante los Ayuntamientos, mediante la emisión de disposiciones normativas [...] dentro de la libertad configurativa que les ha sido otorgada”.

3. Agregó que concederle voz y voto en las deliberaciones del cabildo implicaría necesariamente que ella, como representante indígena, formara parte del ayuntamiento, lo cual “a todas luces sería contrario a la integración prevista en el [...] artículo 115, fracción I 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”.
4. Concluyó que no existió una violación al derecho de petición de la actora, toda vez que “sí ha sido atendida su petición mediante la respectiva respuesta”, amén de que “existe concordancia y correspondencia con las peticiones formuladas por la ahora actora”.

Rocío Silverio Romero impugnó la determinación del TEEM mediante un juicio ciudadano federal, que originalmente fue remitido a la Sala Regional Toluca del TEPJE. No obstante, el 8 de marzo de 2017 dicha sala regional emitió un acuerdo mediante el cual sometió a consideración de la Sala Superior una consulta de competencia. El asunto fue recibido por la Sala Superior y se registró con la clave SUP-JDC-114/2017. Así, el 28 de marzo de 2017 el Pleno de la Sala dictó un acuerdo por el que se declaró competente para resolver la impugnación presentada por Silverio Romero.

2. EL CASO ALMOLOYA DE JUÁREZ

El caso de Almoloya de Juárez guarda estrecha relación con el asunto que reseñamos en el apartado precedente. En este caso, el 11 abril de 2016, el ayuntamiento de Almoloya de Juárez expidió la convocatoria dirigida a comunidades indígenas para elegir, de acuerdo con sus usos y costumbres, a un representante. Dos días después se llevó a cabo la asamblea de ciudadanos de San Lorenzo Cuauhtenco, en la que resultó electo Mario de Jesús Pascual, quien sería reconocido como representante indígena por el ayuntamiento de Almoloya de Juárez, el 25 de abril.

El 20 de septiembre de 2016, Mario de Jesús Pascual presentó ante el referido ayuntamiento un escrito en el cual solicitó al Presidente Municipal de Almoloya de

Juárez información relativa a su desempeño como representante indígena; solicitud que sería posteriormente reiterada en un escrito que presentó el 7 de octubre de ese año. Pascual realizó dos cuestionamientos: (1) si tendría voz y voto para la toma de decisiones en el cabildo, en su carácter de representante indígena ante el municipio de Almoloya de Juárez y (2) si contaría con una oficina o espacio dentro del ayuntamiento, que le permitiera estar en condiciones de atender a sus representados.

Mediante un oficio fechado el 28 de octubre de 2016, la consejería jurídica del ayuntamiento de Almoloya de Juárez dio respuesta a las solicitudes de Pascual. La consejería alegó que la representación de la comunidad indígena ante el ayuntamiento, no implicaba formar parte del cabildo para tener voz y voto en el mismo, y que no existía una obligación legal de proporcionarle una “unidad administrativa”. En palabras de la consejería:

[M]e permito informar a Usted que con base en 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 [sic] el de elegir, entre 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 el *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, [...] lo que tampoco implica una obligación el proporcionar una unidad administrativa.* [...] En virtud de lo anterior y atendiendo a los recursos materiales, no es posible otorgar un espacio administrativo, *por no ser necesario para el desarrollo de la representatividad* que le ha sido reconocido por parte de esta autoridad municipal.¹⁸

Inconforme con la respuesta otorgada por la autoridad municipal y, argumentando que el congreso local había sido omiso en legislar aspectos relacionados con la representación indígena ante los ayuntamientos, Mario de Jesús Pascual promovió juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano ante el TEEM.

Al igual que en el caso de Temoaya, el TEEM originalmente estimó que la competencia para conocer del asunto podría corresponder a la jurisdicción federal, por lo que el 30 de noviembre acordó someter a consulta de la Sala Superior del TEPJF los juicios ciudadanos locales que había registrado con las claves JDCL/149/2016 y su acumulado JDCL/150/2016. La Sala Superior resolvió la consulta compe-

¹⁸ Énfasis añadido.

tencial mediante los asuntos generales SUP-AG-126/2016 y su acumulado SUP-AG-127/2016, concluyendo que el TEEM era competente para resolver la controversia planteada en los juicios ciudadanos locales.

El 22 de febrero de 2017, el TEEM dictó sentencia en los juicios ciudadanos locales antes indicados, y llegó a las siguientes conclusiones:

1. Por una parte, concluyó que era fundado el planteamiento consistente en que el Presidente Municipal de Almoloya fue omiso en dar respuesta a los escritos que presentó el 20 de septiembre y el 16 de octubre de 2016, aun cuando lo hubiera hecho en su lugar el titular de la consejería jurídica del ayuntamiento.
2. Respecto del agravio consistente en la supuesta omisión legislativa por parte del Congreso del Estado de México de adoptar las medidas legislativas necesarias para garantizar el ejercicio de los derechos políticos de los indígenas del Estado de México, entre las que se encuentra el que puedan tener voz y voto, el TEEM consideró que dicho planteamiento era infundado. En este sentido, el órgano jurisdiccional adoptó un criterio similar al empleado en el caso Temoaya, pues señaló que la representación indígena se ejerce “ante” el ayuntamiento y no “dentro del mismo”; que no existe una omisión, pues el derecho y los alcances de dicha representación sí fueron reconocidos y regulados en la normativa local y que, por ende, el congreso local cumplió con su deber de legislar en la materia.
3. Como consecuencia de lo anterior, el TEEM ordenó al Presidente Municipal de Almoloya de Juárez dar respuesta a los escritos presentados por Mario de Jesús Pascual en un plazo de 10 días hábiles.

El 28 de febrero, Pascual presentó un nuevo juicio ciudadano federal para controvertir la decisión del TEEM, mismo que fue originalmente enviado a la Sala Regional Toluca del TEPJF. No obstante, dicho órgano jurisdiccional remitió el asunto a la Sala Superior, a considerar que, por la materia de la impugnación, la competencia para conocer del asunto podría corresponder a esta última. El asunto quedó registrado con la clave SUP-JDC-109/2017 y mediante acuerdo dictado el 28 de marzo de 2017, el Pleno de la Sala Superior determinó asumir competencia para conocer y resolver este juicio.

Este fue, en suma, el largo camino procesal que siguió Mario de Jesús Pascual antes de que la Sala Superior resolviera, en definitiva, su planteamiento.

V. LAS SENTENCIAS DE LA SALA SUPERIOR DEL TEPJF

Los casos de Temoaya y Almoloya de Juárez fueron resueltos por la Sala Superior del TEPJF en la sesión pública del 18 de mayo de 2017. La Sala se pronunció sobre dos aspectos principales:

1. La supuesta omisión legislativa por parte del Congreso del Estado de México en materia de representación indígena ante los ayuntamientos en el Estado de México.
2. El alcance de la representación indígena ante los ayuntamientos del Estado de México, en particular sobre la posibilidad de contar con voz y voto en las decisiones, así como las condiciones materiales necesarias para su ejercicio.

1. LA COINCIDENCIA EN TORNO AL PLANTEAMIENTO DE LA OMISIÓN LEGISLATIVA

En la Sala Superior desestimamos los agravios relativos a la omisión legislativa, considerando que esta sólo se puede dar 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. En palabras de la sentencia:

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.¹⁹

Asimismo, los integrantes del Pleno de la Sala Superior consideramos que el Congreso del Estado de México sí cumplió con su deber de legislar en la materia. Específicamente señalamos que:

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

¹⁹ Retomo la redacción incluida en la sentencia correspondiente al juicio ciudadano federal SUP-JDC-109/2017.

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.

Por lo anterior, concluimos –por unanimidad– que debía desestimarse el planteamiento de los actores, consistentes en que el legislativo local fue omiso en regular, 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.

Sin embargo, la segunda cuestión a resolver, relativa a la naturaleza jurídica de la representación indígena, generó dos posiciones en el Pleno de la Sala Superior. Las preguntas que dividieron al Pleno fueron: ¿En qué consiste la representación ante un cabildo? ¿Implica tener derecho a voz y voto en las sesiones de cabildo? ¿Requiere que se proporcionen condiciones materiales necesarias para su ejercicio?

A. *Los alcances de la representación indígena: el criterio de la mayoría.*²⁰

El criterio mayoritario de la Sala Superior del TEPJF fue que la representación indígena ante el gobierno municipal no implicaba que se le debiera atribuir voto en la toma de decisiones dentro del órgano de gobierno municipal. Se estimó que los representantes indígenas no formaban parte del cabildo, ya que solamente tienen la facultad de representación.

Asimismo, se planteó que la representación indígena sólo implica la potestad de exponer planteamientos que, de una forma u otra, pudieran beneficiar o afectar a la comunidad a la que se representa frente al órgano municipal colegiado, mas no desde el interior de dicho órgano. Se argumentó que esta representación no puede tener otros alcances, porque implicaría modificar la integración del ayuntamiento.

En términos de las sentencias:

sólo los integrantes del ayuntamiento *electos constitucionalmente* cuentan con voz y voto, y los representantes indígenas ante un ayuntamiento, al no formar

²⁰ En ambos casos (SUP-JDC-109/2017 Y SUP-JDC-114/2017) la mayoría estuvo conformada por la magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, así como por los magistrados Felipe Alfredo Fuentes Barrera, Indalfer Infante Gonzales y José Luis Vargas Valdez. En la minoría nos encontramos los magistrados Felipe de la Mata Pizña, Reyes Rodríguez Mondragón y quien esto escribe, quienes emitimos un voto particular conjunto.

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. [...]

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. [...]

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.²¹

No obstante, el criterio de la mayoría reconoció que la representación indígena requiere para ser efectiva: (1) derecho a voz en todas las sesiones del cabildo y el conocimiento previo de los asuntos a tratar en tales sesiones y (2) contar con elementos y recursos materiales necesarios para ejercer su representación.

Sobre el derecho a voz de los representantes indígenas, la mayoría de la Sala Superior señaló lo siguiente:

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.²²

Sobre la cuestión relativa a la necesidad de contar con elementos y recursos materiales para ejercer la representación, la mayoría de la Sala Superior razonó que:

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

²¹ Énfasis añadido.

²² Énfasis añadido.

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.²³

De esta manera, la mayoría de las y los integrantes del Pleno llegó a la conclusión de que procedía ordenar a los ayuntamientos involucrados a que proveyeran lo necesario, a fin de que se garantizara el derecho de ambos representantes indígenas a participar con voz en todas las sesiones, así como a entregar los elementos y recursos materiales para ejercer su representación.

B. *Los alcances de la representación indígena: el criterio de la minoría*

Los magistrados que nos encontramos en minoría en este asunto consideramos que el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a tener representantes en los ayuntamientos implica que deben participar efectivamente en la deliberación y toma de decisiones al interior del órgano municipal. Dicho de otro modo, concluimos que 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.

Partimos de la premisa de que la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas es un principio constitucional cuyo contenido debe ser maximizado y, por ende, que las restricciones al mismo deben ser minimizadas. Asimismo, señalamos que si bien los derechos indígenas –como cualquier otro derecho fundamental– no son absolutos, lo cierto es que sus limitaciones deben ser estrictamente necesarias y razonables. En consecuencia, sostuvimos:

la 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.²⁴

²³ Énfasis añadido.

²⁴ Énfasis añadido.

Desde nuestro punto de vista, una representación relativamente acotada, que otorga el derecho a la voz —pero no al voto— resta eficacia a la representación indígena y limita su posibilidad de tener una influencia *efectiva* en la toma de decisiones sobre asuntos y políticas que inciden en los derechos y en el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas. En términos de nuestro voto particular conjunto:

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.²⁵

Igualmente, consideramos que el reconocimiento al derecho de voz y voto de los representantes no implica la modificación de la estructura constitucional del ayuntamiento. Por el contrario, dicho reconocimiento es simplemente la consecuencia necesaria de adoptar una postura que maximice el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a tomar parte en las decisiones que los afecten, y que con ello se propicia una mayor deliberación sobre cuestiones que son relevantes para la vida municipal, en su integridad, y de las comunidades, en su particularidad.

Por lo anterior, consideramos que los efectos de ambas sentencias debían ser distintos a los aprobados por la mayoría. Lo procedente, desde nuestro punto de vista, era revocar las sentencias del TEEM, a efecto de que ambos ayuntamientos proveyeran lo necesario en el ámbito administrativo y orgánico, para que se permita participar con voz y voto en todas las sesiones de cabildo a ambos representantes indígenas, así como brindar las remuneraciones y recursos adecuados para hacer efectivos esos derechos.

VI. REFLEXIONES FINALES

Los dos casos que se han expuesto evidencian que no son pocos los dilemas interpretativos que plantean el reconocimiento constitucional del derecho de los pueblos y comunidades indígenas a elegir representantes ante los ayuntamientos. En el caso específico del Estado de México, me parece que es evidente que las divergencias interpretativas se produjeron, en buena medida, por el hecho de que la legislación local no es particularmente clara en términos de cuáles son los alcances de dicha representación.

²⁵ Énfasis en el original.

Ante esta falta de claridad, fue necesario que los órganos encargados de impartir justicia electoral –tanto a nivel federal como a nivel local– realizaran ejercicios interpretativos a fin de dar solución a los planteamientos realizados por los representantes indígenas de los municipios de Temoaya y Almoloya de Juárez. Como se ha mostrado, en el caso de la Sala Superior, existieron posturas diferenciadas que reflejan, de alguna forma, dos maneras distintas de entender los alcances de la representación indígena.

Creo que ambos juicios ciudadanos muestran la necesidad de que los poderes legislativos locales sean lo más precisos posible en la regulación de los alcances y límites del derecho a la representación indígena en el ámbito municipal.

Como juzgadores –pero, sobre todo, como ciudadanos– tenemos la oportunidad de ayudar en la reparación de las injusticias que históricamente han sufrido los pueblos y comunidades indígenas. Como bien apunta Bonfil Batalla:

Durante los últimos cinco siglos [...] los pueblos mesoamericanos han vivido sometidos a un sistema de opresión brutal que afecta todos los aspectos de su vida y sus culturas. Los recursos de la dominación colonial han sido múltiples y han variado en el transcurso del tiempo; pero el estigma, la violencia y la negación han sido constantes.²⁶

Desde la judicatura tenemos la obligación de contribuir a revertir esta situación de *facto* a través del derecho. Pero, para encontrar soluciones actuales a dilemas históricos, será indispensable continuar ese intenso y constante diálogo entre ciudadanía y autoridades jurisdiccionales. Tal como lo decía Octavio Paz, “necesitamos nuevas respuestas a las viejas preguntas”.²⁷

VII. REFERENCIAS

BIBLIOGRÁFICAS

Bonfil Batalla, Guillermo, *México Profundo. Una civilización negada*, Conaculta-Grijalbo, México, 1990.

Brito Melgarejo, Rodrigo, “El principio *pro persona* y la protección de los derechos humanos: Alcances e implicaciones”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo LXXV, núm. 264, 2015.

²⁶ Bonfil Batalla, *op. cit.*, p. 244.

²⁷ Paz, Octavio, *Itinerario*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003, p. 163.

EL DERECHO A LA REPRESENTACIÓN INDÍGENA: EL CASO DEL ESTADO DE MÉXICO
JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

Caballero Ochoa, José Luis, *La interpretación conforme. El modelo constitucional ante los tratados internacionales sobre derechos humanos y el control de convencionalidad*, Porrúa, México, 2013.

Carbonell, Miguel y Salazar Ugarte, Pedro, *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2011.

Goffman, Erving, *Stigmaté. Les usages sociaux des handicaps*, Editions de Minuit, Francia, 2015.

Medellín Urquiaga, Ximena y Fierro Ferráez, Ana Elena, *De las garantías individuales a los derechos humanos: ¿Existe un cambio de paradigma?*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2015.

Orozco Henríquez, José de Jesús, “Los derechos humanos y el nuevo artículo 1º constitucional”, *Revista IUS*, vol. 5, núm. 28, 2011.

Otálora Malassis, Janine M., “Participación política de las poblaciones indígenas” *Diccionario Electoral*, t. II, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 2017.

Paz, Octavio y Ríos, Julián, *Solo a dos voces*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

Paz, Octavio, *Itinerario*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003.

Salazar Ugarte, Pedro *et al.*, *La reforma constitucional sobre derechos humanos: Una guía conceptual*, Instituto Belisario Domínguez, México, 2015.

Schedler, Andreas, “The Mobilization of Distrust”, *Journal of Democracy*, vol. 18, núm. 1.

Stavenhagen, Rodolfo, “Los derechos indígenas: Algunos problemas conceptuales”, *Revista IIDH*, vol. 15, 1992.

_____, *Los pueblos originarios. El debate necesario*, CLACSO-CTA Ediciones, Buenos Aires, 2010.

ELECTRÓNICAS

INEGI, “Estadísticas a propósito del Día Internacional de los Pueblos Indígenas (9 de agosto)”, 5 de agosto de 2016, disponibles en: <http://bit.ly/2vCw2XC>