



Universidad Autónoma de Querétaro  
Facultad de Derecho



"La Representación de los Pueblos Indígenas en los Municipios de Querétaro"

Opción de titulación  
**Tesis**

Que como parte de los requisitos para obtener el Grado de  
Licenciado en Derecho

**Presenta:**  
José Ángel Chaparro Trejo

Dirigido por:

Director temático: Mtro. Agustín Martínez Anaya  
Director Metodológico: Mtra. Xenia Paola de los Ángeles Cárdenas Álvarez

Nombre del Sinodal  
Presidente

Agustín Martínez Anaya  
Firma

Nombre del Sinodal  
Secretario

Xenia Paola de los Ángeles Cárdenas Álvarez  
Firma

Nombre del Sinodal  
Vocal

Edgardo Pérez González  
Firma

Nombre del Sinodal  
Suplente

Jorge Adán Romero Zerda  
Firma

Nombre del Sinodal  
Suplente

Rosario Montoya  
Firma

Mtro. Ricardo Ugalde Ramírez  
Director de la Facultad de Derecho  
Centro Universitario  
Querétaro, Qro.

Dr. Irineo Torres Pacheco  
Director de Investigación y Posgrado

Fecha (será el mes y año de aprobación del Consejo Universitario)

## Contenido

1. INTRODUCCIÓN.....	2
2. CONCEPTO DE MUNICIPIO Y CONSIDERACIONES GENERALES .....	2
2.1. HISTORIA .....	3
2.2. EL MUNICIPIO EN NUESTROS TIEMPOS .....	10
2.3. EL CABILDO Y EL GABINETE .....	19
3. LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA.....	21
3.1. Conceptos de representación .....	24
3.2. LA AUTONOMÍA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS ANTE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA.....	30
3.3. EL PLURICULTURALISMO EN MÉXICO .....	35
3.4. LA REPRESENTACIÓN INDÍGENA EN LA ACTUALIDAD. ....	42
4. CASOS JUDICIALES Y PROPUESTA DE ADHESIÓN A LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO.....	48
4.1. CASO 1: TERESO LUCAS LEÓN REAÑO Y OTROS VS TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO .....	49
4.2. CASO 2: ROCÍO SILVERIO ROMERO VS TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO. ....	59
4.3. PROPUESTA DE CAMBIO Y CONCLUSIONES .....	68
5. BIBLIOGRAFÍA.....	72

## **INTRODUCCIÓN.**

Desde tiempos ancestrales, el hombre se ha visto en la necesidad de agruparse a efecto de perseguir determinados ideales y de satisfacer incluso las necesidades básicas mas apremiantes que tiene por la misma naturaleza humana, encontrando que una vez agrupados se originan una serie de situaciones que deben de ser atendidas por todos y en los que el actuar se vea reflejado a través del interés común, sin embargo, conforme el grupo resultaba mas numeroso, se complicaba aun mucho mas ésta tarea, de tal suerte que, en la actualidad, al encontrarnos en grupos sociales enormes como son las municipalidades, las entidades federativas y las naciones, resulta de suma importancia que aquella toma de decisiones refleje el sentir social, pero sin dejar de considerar las marcadas diferencias de ideologías e incluso de formas de vida que existen dentro de dichos grupos sociales, lo que se traduce en una tarea muy difícil y compleja para el quehacer gubernamental.

De lo anteriormente expuesto es que a lo largo de este trabajo de investigación se han congregado una serie de consideraciones que nos permiten comprender la forma actual en la que el gobierno municipal realiza el ejercicio de gobernar para todos, evidenciando las diferencias entre diversas localidades o alcaldías y proponiendo, al final, una solución mediante la cual considero que puede reflejarse de una mejor manera la tan nombrada “representación popular”.

### **1. CONCEPTO DE MUNICIPIO Y CONSIDERACIONES GENERALES**

Antes de comenzar a discernir el tema que a lo largo de ésta investigación nos ocupará, es importante definir lo que en su momento habrá de ser objeto del debate y de una serie de análisis dentro de la concepción que tendremos de municipio, de

tal suerte que resulta de forma indispensable comprender que, dentro de un significado etimológico, es dable establecer que podemos comprender que la palabra municipio proviene del vocablo latín, siendo una palabra que haya sus orígenes en ese idioma, y que a su vez, se compone de dos interlocuciones, por un lado el sustantivo monus, que se refiere a las caras u obligaciones, y el verbo capere, que significa tomar, hacerse cargo de algo, asumir determinadas cosas.

De lo anterior, y como resultado de la conjunción de estas dos palabras, surgió el término latino de municipum, que tenía como fin el definir etimológicamente a las ciudades en las que los ciudadanos tomaba, por propia cuenta, las cargas de índole personal así como patrimonial, idóneas para atender todo lo concerniente a los asuntos públicos, es decir, a servicios locales que por la propia forma que revisten resultaban de interés para la generalidad del grupo social.

De las concepciones anteriores, deriva un segundo concepto que igualmente es necesario de considerar dada su importancia y la fuerza que representa frente al grupo social, y es el del denominado munícipe, que en aquel momento hacía referencia a los gobernantes e incluso a los habitantes de las circunscripciones municipales.

Otro concepto, de igual relevancia y que es ampliamente relacionado con el municipio, era el usado para hacer referencia a todas las ciudades que el derecho romano otorgo la calidad de autónomas en cuanto al aspecto de su manejo administrativo: el municipio.

## **1.1. HISTORIA**

Los múltiples estudios realizados por ilustres historiadores nos llevan a afirmar de forma contundente que el municipio como institución jurídica y social surgió en el derecho romano, específicamente en la época de la expansión de impero, es decir en los primeros años de nuestra era.

De todo lo anteriormente expuesto, resulta de forma clara, poder determinar que al ser el municipio una de las instituciones políticas asociativas más antiguas de la humanidad, debe rastrear su origen en la historia de las civilizaciones más grandes, que dieron origen a su vez a una extensa red de instituciones del tipo administrativo que marcaron la pauta en la marcha de la vida social en sus múltiples esferas.

*“Durante la época romana, la división territorial para constituir provincias fue un verdadero requerimiento del control económico, político y social que desembocó en la especialización de los funcionarios al servicio del Imperio.*

*En esta civilización apareció la figura de los ediles curules, aproximadamente en el año 387 A. C., a quienes se otorgó la potestad de imperium; es decir, la capacidad de atender los problemas del territorio al que estaban adscritos, o de la localidad en que eran elegidos. Por tanto, puede asegurarse que el origen formal de las asociaciones sociopolíticas conocidas como ayuntamientos o municipios, ocurrió en su forma más primitiva en el siglo IV antes de Cristo”<sup>1</sup>.*

Es hasta la época de 1419, cuando el municipio mexicano adquiere diversas características relativas a rasgos de personalidad propia, teniendo aun algunos elementos particulares del original municipio romano, mismo que contaba con alta influencia del sistema municipal castellano.

Al conjugarse dos concepciones respecto del municipio que quedan evidenciadas en las aseveraciones anteriores que se registró una coexistencia de culturas, misma que fue generando que el municipio mexicano naciera en la cuna de dos culturas con características muy particulares.

---

<sup>1</sup> SENADO DE LA REPUBLICA. El Municipio Mexicano. México. Instituto de Investigaciones Legislativas, p. 7.

Una de las ocupaciones que más ocuparon al municipio mexicano en sus inicios estaba encaminada a crear normas o una serie de disposiciones de carácter jurídico con el fin de comenzar a organizar, paulatinamente, a la sociedad comenzar a emitir ordenanzas para regular lo relativo a la vecindad forzosa con los españoles, quienes hasta ese momento tenían el dominio del sistema que se implantaba, de tal suerte que las características de dicho sistema normativo se vislumbraba como una serie de actos que evidentemente tenían como fin dotar de aun mas poder a la clase dominante.

Al inicio del siglo XIX, como una consecuencia del movimiento de independencia, la lucha comenzó a centrarse en conseguir el poder a través de los ayuntamientos, con lo que de igual forma comenzaban a impulsar la independencia de las colonias del nuevo mundo, logrando que la corona perdiera la fuerza que desde la conquista ostentaba como una fuente legítima del poder, consiguiendo, al final en el Plan de Iguala de 1821, que se reconociera como tal la figura de la institución municipal y con ello se abolían las viejas diferencias entre la república de indios y de españoles dado que el fin que en esa época se perseguía era uno encaminado a la igualdad u que no existieran nuevamente diferencias causadas por el origen de las personas, buscando igualmente en todo momento la creación de una nación con los mismos derechos y consecuentemente las mismas obligaciones.

Aun a pesar de todas las ideas con las que se empezó la creación de este nuevo municipio y su reconocimiento de forma mayormente especial, es lamentable decir que no se alcanzaron tales ideales puesto que los indígenas quedaron nuevamente posicionados en una situación aún más vulnerable en virtud de que, como consecuencia de las múltiples modificaciones realizadas al sistema, dejaron de existir las disposiciones legislativas que los protegían.

La evolución que podemos rescatar del municipio tiene una notoria referencia en la primera constitución de 1824, de ahí podemos citar lo siguiente:

*“La primera Constitución de 1824 no reconoció específicamente al municipio, pero dejó en libertad a los estados de la recién formada Federación para que en uso de sus facultades legislaran sobre la materia. El municipio persistió gracias a que los recién creados estados federados tomaron como modelo la Constitución española de 1812. Este recién entusiasmo por el municipio mexicano en la época del México independiente había de sufrir variantes, ya que apenas 13 años después, con la Constitución centralista de 1837 se suprimieron los ayuntamientos y los pueblos fueron administrados por jueces de paz, prefectos y subprefectos. Afortunadamente para el municipio la revolución de Ayutla y la Constitución de 1857 recreó al sistema municipal, dejando nuevamente la facultad de estructurarlo a las legislaturas locales. México, en la etapa subsecuente de su proceso independentista, quedó envuelto en una atmósfera de anarquía y debilidad del gobierno nacional”.<sup>2</sup>*

De lo anterior resulta sumamente evidente el poder notar que la evolución que a través de la historia ha sufrido el municipio presentando altas y bajas por cuanto ve a los efectos que surtía sobre las personas, sobre los gobernados, sin embargo, todos estos cambios recayeron en múltiples problemas y desequilibrios que ocasionaron que los ciudadanos vivieran en un estado en el que constantemente carecían de certidumbre y eficacia respecto de las instituciones que gobernaban al grupo social.

Sin duda alguna, los cambios que en general resentía el país en cuanto a la modificación de la Constitución y la forma de gobierno, producto de las revueltas propias de la época y de los múltiples movimientos sociales, recaían también en la figura del municipio, es decir, dentro de una determinada corriente acrecentaba su importancia y en alguna otra el valor o poder del municipio era menor, igualmente lo concerniente a sus facultades y a la autoridad económica que igualmente se encontraba desde aquella época en cuestión de debate, al no saber si el municipio podría ser la institución idónea para solventar sus gastos mediante la recaudación

---

<sup>2</sup> VALLARTA Plata, José Guillermo. *El Municipio en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 549.

de impuestos o bien, si esto tendría que ser una facultad discrecional del gobierno estatal e incluso del gobierno federal, situación que incluso en la actualidad se encuentra en debate, puesto que aun a pesar de existir una precisión constitucional que versa sobre este tema, es aun complicado determinar el alcance de dicha prerrogativa e incluso comprender que el llegar a este punto, en el que hoy en día nos encontramos fue algo sumamente complicado.

*“En 1857 surge una nueva Constitución que se mantendrá vigente hasta 1917, la cual no consagró la libertad del municipio para gobernarse con autonomía. El porfiriato heredó el régimen de las prefecturas políticas instaurado por Maximiliano para establecer su imperio y controlar a la sociedad. El prefecto, especie de gobernador, nombraba al alcalde, mientras que los regidores eran de elección popular. El ayuntamiento quedaba sólo como un cuerpo deliberativo sin capacidad real de decisión, pues el prefecto imponía su autoridad. Esta autoridad intermedia sofocaba la vida democrática de los municipios a pesar de la apariencia electoral”.*<sup>3</sup>

Es importante hacer énfasis en lo concerniente a la figura que representaban los prefectos dentro de la constitución de 1857, dado que eran personajes que gozaban de gran importancia y un alto poderío dentro de la organización social del Estado en virtud de que ostentaban el poder que el día de hoy tienen los gobernadores, es decir, eran una especie de enlace o vinculo que ponía en contacto al gobierno de la federación con los municipios y la sociedad, que igualmente era quien nombraba al alcalde, situación diferenciada hoy en día en función de que la elección de los alcaldes como figura de autoridad de gobierno, son electos mediante un proceso democrático junto con una fórmula de regidores, caso contrario a 1857, donde los alcaldes, como ya se dijo, eran nombrados por la prefecturas y los regidores si eran electos popularmente, y se conformaban como un cuerpo de deliberación pero sin lograr, hasta ese momento una mayor trascendencia de sus actuaciones dado que el prefecto, que gozaba de gran poder como lo hemos mencionado, era quien sin

---

<sup>3</sup>Ibidem. p. 551.



ningún tipo de límite podía encontrarse en la posibilidad de imponer su autoridad, hecho que sofocaba la vida democrática de los municipios, aun a pesar de que se tenía plasmado en el documento constitucional una disposición de aparente democracia en cuanto se refiere a los actos de las autoridades y la forma de su elección.

Otro momento de importancia que encontramos dentro de la historia nacional respecto a la importancia del municipio, es posible mencionar a la época de la Revolución, en donde se logran grandes avances en el ámbito municipal y a su nueva forma de concebir a este nivel de gobierno:

*“Desde sus primeros brotes la Revolución busca la democracia y la libertad del municipio. En 1906 el Partido Liberal Mexicano incluye en su programa la supresión de los jefes políticos que tan funestos habían sido para la República, como útiles para el sistema gobernante. Al triunfo de la Revolución, la historia de las luchas municipales es recogida por el constituyente de 1916-1917. La libertad municipal es concebida como el fundamento de nuestras instituciones sociales. En las sesiones del constituyente surge una duda, más que una discrepancia, al discutir el artículo 115 relativo al municipio”<sup>4</sup>.*

De todo lo anteriormente mencionado, se destaca la importancia de la evolución estatal, suprimiendo algunas figuras de gobierno e instituciones dentro del propio gobierno que limitaban el adecuado funcionamiento del gobierno, que eran quienes eventualmente corrompían el ejercicio del poder y los actos que aunque fuesen bien encaminados por la autoridad terminaban siendo fáciles de corromper y de coartar las buenas intenciones de las autoridades.

Es importante precisar de igual forma que es hasta a constitución de 1917, en donde por primera vez se recoge en gran medida el sentimiento nacional y comienza a

---

<sup>4</sup> Ibídem. p. 552.

incorporarse dentro del texto constitucional la figura autónoma del municipio, comenzando a concebir a esta institución de gobierno como el fundamento de todas las instituciones y comprendiendo la cercanía que igualmente tiene el gobierno con sus ciudadanos, es decir, que traduce de forma evidente el deseo que a lo largo de los años había perseguido el país con los ideales de igualdad y de lucha por el progreso.

*“Durante los debates del Congreso Constituyente, se discutieron varias concepciones del municipio y se indicó en reiteradas ocasiones que sin independencia económica, el municipio no tendría autonomía política. Las razones que expuso el legislador permanecieron inalterables durante 66 años, tiempo en el que el municipio no sólo no creció, sino que menguó su capacidad financiera y su autonomía política, ya que para obtener recursos debía supeditarse a los lineamientos del gobierno federal, cuya intromisión en el ámbito del municipio era manifiesta y grosera. Fue en febrero de 1983 cuando se propició la reforma trascendental al artículo 115 constitucional; por su importancia me referiré a las dos fracciones que se corresponden en materia hacendaria”.*<sup>5</sup>

Como parte de las evoluciones que se han mencionado bastante a lo largo de las páginas anteriores, se rescata

*“Es un sistema federal en sentido formal como el nuestro, el municipio se sustenta como una unidad administrativa y política, si bien es cierto con el reconocimiento histórico político de la institución, de acuerdo a nuestra cultura y tradición occidental. Dicho de otra manera, el municipio latinoamericano, con matices y sutiles diferencias es igual al español, lo que nos ubica en un contexto de interesante reflexión. Históricamente México ha sido un país con un alto índice de centralización, lo que propició la deformación del sistema federal en demérito del régimen local, es decir, de las entidades federativas y de los municipios”.*<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Ibídem. p. 556.

<sup>6</sup> Ibídem. p. 560.

## 1.2. EL MUNICIPIO EN NUESTROS TIEMPOS

Hablar en la actualidad del municipio, nos remite a una serie de consideraciones que eventualmente amplían el panorama mediante el cual debemos comprender lo que implica hablar de este nivel de gobierno que es quizá el más representativo dada su cercanía con los gobernado y por el interés que la propia población pone respecto de las renovaciones de estos cargos, llegando incluso a poder registrar que los índices de participación de los grupos sociales se incrementan en actos y acciones relativas al gobierno municipal, hecho que es fácilmente contrapuesto a los gobiernos estatales y el federal, considerando que en grados de poder el gobierno municipal es el más carente de facultades pero que, contrario a lo que podría pensarse, es el nivel de gobierno que aun a pesar de esas mínimas facultades ostenta gran nivel de autonomía.

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

- I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los

partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;

- II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

- b) Alumbrado público.
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
- i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio;

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

- IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las

contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas.

Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;

- V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:
- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
  - b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
  - c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;
  - d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
  - e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
  - f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
  - g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
  - h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial;
  - e) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.



En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;

- VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.
- VII. La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público. El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;
- VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios. Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

Es un sistema federal en sentido formal como el nuestro, el municipio se sustenta como una unidad administrativa y política, si bien es cierto con el reconocimiento histórico político de la institución, de acuerdo a nuestra cultura y tradición occidental. Dicho de otra manera, el municipio latinoamericano, con matices y sutiles diferencias es igual al español, lo que nos ubica en un contexto de interesante reflexión. Históricamente México ha sido un país con un alto índice de

centralización, lo que propició la deformación del sistema federal en demérito del régimen local, es decir, de las entidades federativas y de los municipios. Tradicionalmente el sistema de competencias que vértebra al sistema político mexicano, fue concebido para sustentar al tradicional sistema virreinal, en el cual la gran ciudad capital, la antigua Tenochtitlán capital del imperio mexica, concentraba desde 1824, el pujante desarrollo del país que fue desarrollando la teoría política del federalismo, pero conservando su raíz centralista. Sin embargo, desde las primeras reformas trascendentales al régimen municipal, al municipio se le considera como eje fundamental del desarrollo y de las transformaciones sociopolíticas de México. A partir de las últimas reformas a la Constitución en 1999, el municipio urbano juega un papel determinante en el desarrollo económico y social. El federalismo, a raíz de estas importantes reformas, reivindica en parte al régimen local, dotándolo de autonomía política y financiera, lo que permite ir recreando un municipio acorde con el desarrollo integral del país y cada vez más cercano al modelo moderno del municipio, que en mi concepto pudiera ser el hispano. El municipio actual debe basarse en los principios de subsidiariedad, solidaridad, cooperación, eficiencia, transparencia, participación incluyente y responsabilidad, por mencionar los más sobresalientes, lo que en nuestro caso implica un proceso de desarrollo del sistema federal mexicano con la necesaria reforma política, aún no definida. El municipio mexicano es concebido en un mosaico polifacético de acuerdo con nuestra geografía política y nuestro desarrollo; así encontramos municipios rurales, en la mayoría de los casos empobrecidos; municipios suburbanos, urbanos y metrópolis conurbados con población desde 500,000 hasta casi 5,000,000 de habitantes; municipios turísticos, mineros, pesqueros, indígenas, etcétera, lo que nos ubica en un entorno cultural y plural en una geografía de casi 2,000,000 de km<sup>2</sup>, que va desde las costas al nivel del mar, hasta el altiplano de más de 2,500 millas sobre el nivel del mar y a la montaña a 3,500 m. de altitud, lo que hace difícil la adecuada prestación de los servicios de infraestructura como son la energía eléctrica, agua potable, carreteras, escuelas, teléfonos, hospitales, etcétera. Debido a las últimas reformas al régimen municipal que potencian la descentralización, el municipio tiende a convertirse en una entidad

autárquica capaz de hacer frente al desarrollo de su región. El municipio así concebido debe cumplir con algunas funciones que van más allá de sus responsabilidades naturales y legítimas. La promoción de la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones, a fin de ejercer y consolidar la democracia política y social en el ámbito local.

La conformación política, y territorial del municipio mexicano, propicia del territorio ideal para hacer realidad el modelo democratizador que anhelan nuestras sociedades; para el caso es igual si se trata de un proceso democratizador clásico, como el que se produjo en España a raíz de la Ley de Bases 41/1975, que se desarrolló a la muerte del dictador Franco en materias como organización municipal, funcionarios y otras disposiciones comunes a la administración provincial y municipal, o bien de un proceso gradual, a largo plazo, con un objetivo bien definido y conforme las circunstancias políticas lo permitan. México se ajusta al modelo del proceso gradual, conforme lo asentamos en capítulos anteriores, mediante las reformas sucesivas y fundamentales que han propiciado un despertar del municipalismo mexicano, aunque hay que reconocerlo, hace falta mucho camino por andar. Pudiera decirse que la democracia en México debe de cimentarse sólidamente en sus municipios y de ahí, transitar al ámbito local estatal y al federal. El primer paso obligado de ese proceso democratizador debe consistir en el fortalecimiento del federalismo mexicano, dentro de un marco de respeto a la autonomía y suficiencia económica del municipio. El municipio mexicano aún no consigue la autosuficiencia de recursos para hacer frente a sus, cada día más imperiosas necesidades, por lo que sigue supeditado a las aportaciones que en forma de participaciones y apoyos especiales recibe de la Federación y de las entidades federativas. En tal caso, la reforma constitucional debe propender a un sistema federal más justo y equitativo, a fin de lograr una adecuada distribución de la riqueza nacional; en este sentido el ingreso nacional, o producto interno bruto, debe orientarse en base a la distribución política de competencias que coexista en el país, en base a un federalismo que permita el desarrollo integral del país y no únicamente de su región central, sede de los poderes de la nación. Al efecto, en las

más recientes reuniones de representantes de municipios celebradas en nuestro país, se ha coincidido en la importancia de la consolidación del verdadero federalismo y de la autonomía real del municipio, sustentada en su autarquía económica. Es importante resaltar el hecho que en España, debido a la resolución de 11 de julio de 2001 de la Secretaría del Estado de Hacienda, se creó la Comisión para el estudio y propuesta de medida para la reforma de la financiación de las haciendas locales, a la que se encomendó analizar la situación actual de la financiación de las corporaciones locales y elaborar un informe sobre un nuevo sistema de financiación. Cabe aclarar que esta iniciativa se produjo a raíz de la propuesta del Ejecutivo a fin de propiciar un debate público nacional que permita definir un nuevo marco de financiación para las corporaciones locales.

### **1.3. EL CABILDO Y EL GABINETE**

Ahora bien, de todo lo anteriormente desarrollado, es preciso hacer una distinción respecto de la doble funcionalidad que ostenta el municipio, tenemos por un lado todo lo relativo a la tarea del gabinete, mismo que se compone por una serie de Directores, Secretarios y Coordinadores, quienes según la Ley Orgánica Municipal de cada lugar pueden ser nombrados únicamente por el Presidente Municipal o bien, que deban ser nombrados a través de algún acuerdo de cabildo.

En el caso del denominado gabinete no existe ningún tipo de reglamentación en lo relativo a la forma en que habrá de componerse en el sentido de paridad de género o inclusión de algún grupo social en particular de tal suerte que será únicamente una valoración realizada a través de perfiles que puedan funcionar para encabezar determinadas áreas de la Administración Pública Municipal, como lo son el desarrollo social, las obras públicas, el tema relativo a la seguridad y todos aquellos que sean considerados tanto en la Ley Orgánica Municipal como en el plan de desarrollo municipal.

Por otro lado es importante hacer referencia al cabildo, que es el órgano colegiado de mayor jerarquía en el gobierno municipal, es decir, es el cuerpo colegiado que se integra por los regidores y el presidente municipal, auxiliados por el Secretario del Ayuntamiento y, más allá de tener una función ejecutiva como es el caso del gabinete, poseen una función completamente representativa de los diversos grupos sociales integrantes de la demarcación municipal, es una función quizá igual de importante que la del presidente municipal puesto que gran parte de las actuaciones o determinaciones que un alcalde pueda tomar está en posibilidades de ser limitada o regulada por el cuerpo de regidores, mismos que, como se ha dicho en párrafos anteriores, son la figura representativa de la población.

De lo anterior, podemos saber que la representación será entonces una función fundamental y quizá la más importante del ayuntamiento o cabildo, al respecto Giovanni Sartori dice que:

*“Cuando decimos que alguien o algo es ‘representativo de’, transmitimos una idea de parecido, semejanza, similitud, de la existencia de características compartidas. La exigencia de un parlamento que ‘refleje’ al país y, a la inversa, la queja de que un parlamento carece de ‘representatividad’, se basan en este significado. La representatividad es también la Línea de referencia para determinar la excesiva representación y la subrepresentación. Y votar por ‘alguien como yo’ (un obrero para los obreros, un negro para los negros, etcétera.) constituye la base para el voto de clase, el voto étnico, el voto religioso y, en general, el voto en bloque.”<sup>7</sup>*

La mención de Sartori respecto de la representación es algo fundamental y es lo que resume en gran medida el objeto de ésta investigación en virtud de que a través de ello es que en la actualidad la ideología política marca que cada composición de ayuntamiento es distinta, es particular considerando a los habitantes de la población y que, considerando la función representativa los regidores tendrán que ser electos

---

<sup>7</sup> SARTORI, Giovanni. ¿Hay una crisis de representación?, en *Este país*, México, 1996, p. 1.

a través de múltiples criterios que regula la propia legislación e incluso los usos y costumbres de cada región.

## **2. LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA.**

Durante la historia de la humanidad los hombres se han organizados de distintas formas a fin de lograr una convivencia más armónica entre ellos, surgiendo nuevas convenciones en donde el poder siempre ha sido un factor importante para ordenar a los grupos sociales. El poder ha sido adquirido por diversos medios; algunos con la violencia, otros con el carisma o cualidades de las personas, por lo que los gobernantes han tenido la tarea de organizar a la sociedad y buscar la satisfacción de necesidades colectivas. Ante el incumplimiento de estos objetivos, hemos sido testigos de gobiernos derrotados, reyes y príncipes ajusticiados por el pueblo para hacer efectivas sus demandas y buscar a un buen gobernante que lleve a cabo su función; velar por el interés común.

En estas etapas de la humanidad hemos transitado por diferentes formas de organizarnos, desde las tribus primitivas, pasando por los grandes imperios, las monarquías absolutas, luego las constitucionales para llegar a la democracia representativa, en la cual los ciudadanos elegimos a ciertas personas para que estos integren los órganos del Estado, cuya función es satisfacer el interés común de una nación. La figura de la representación ha cobrado gran importancia en nuestros tiempos, a tal grado que la mayoría de los países del mundo la han implementado, con sus variantes y adecuaciones a cada sociedad en específico, lo que hace de la democracia representativa un abanico amplio para poder estudiarla.

En México la democracia representativa se ha desarrollado con base en las situaciones socioculturales y económicas del país, el pueblo que ha buscado la libertad incluso a costa de la vida. Luchando por tener una mejor sociedad, en donde los recursos se repartan de forma racional y de acuerdo a las necesidades de cada uno de los grupos que la integran.

Sin embargo, en nuestro país, el mal uso de los recursos, al manejo inadecuado de la administración y del gobierno han generado una democracia representativa en crisis, pues tenemos presente la falta de confianza en los órganos del Estado y en los partidos políticos, ya que quienes se encargan de la política en México no han desempeñado bien su papel como representantes, al buscar el interés de sus grupos, los del partido y los individuales, por tanto los gobernados han dejado de confiar en los candidatos a elección popular que pretenden representar a la población. Los grandes índices de corrupción en que se ven involucrados funcionarios desde los más altos niveles hasta los empleados con pequeños cargos incluso municipales.

La figura de la representación es importante para que pueda funcionar la democracia, el papel que debe desempeñar el representante del pueblo es tomar las decisiones que beneficien a toda la nación, y es por ello que la ciudadanía debe conocer a sus representantes y exigirles que cumplan con la función encomendada, necesitamos ciudadanos que conozcan el modelo ideológico de nuestra democracia para que puedan compararla con la democracia que en la práctica tenemos y la forma en que funciona, a fin de que tengan el criterio suficiente para poder elegir representantes capaces de llevar a cabo su función.

El concepto de representación tiene varios significados como son los siguientes: la jurídica, política y sociológica. *“La representación jurídica presenta afinidad conceptual con la sociológica, fundamentalmente en el peso decisivo del representado y en la sujeción del representante. El mandato imperativo es la extrapolación al ámbito político de la relación contractual entre el abogado y el cliente... La representación política comparte características con la sociológica y jurídica, pero presenta un atributo diferencial clave: la relación entre representantes*

*y representados no corresponde a un principal que habla con una sola voz por un interés compartido, un sentimiento idéntico o un encargo preciso”<sup>8</sup>*

La representación política es el objeto de estudio de esta tesis, los representantes deberán realizar una función trascendente para el país, pues ellos son quienes integran a los órganos del Estado, pero también deben representar los intereses de los electores. *“Todas las democracias modernas son, sin duda y en la práctica, democracias representativas, es decir, sistemas políticos democráticos que giran en torno a la transmisión representativa del poder.”<sup>9</sup>*

Una de las formas que en nuestro país se ha implementado para elegir a los representantes es mediante el voto directo, siendo un medio por el cual el ciudadano tiene el poder de elegir a quien considera que es la persona más apta o mejor capacitada para llevar a cabo la representación de sus intereses en tanto integrante de un grupo social. Así, quien obtiene la mayoría de votos se encuentra legitimado para llevar a cabo la difícil tarea de representar a su pueblos, mediante la toma de decisiones trascendentes para satisfacer el interés de los electores en conjunto, pues sería imposible velar por el interés particular de cada uno de los ciudadanos, por tanto *“la representación política implica inevitablemente una relación de muchos con uno, en la cual los “muchos” suelen ser decenas de miles (o incluso centenares de miles) de personas, de modo que la propia noción de dominus queda diluida por la magnitud de las cifras.”<sup>10</sup>* Pues ante la gran cantidad de electores, las necesidades de cada uno de ellos se deben englobar en necesidades colectivas, de tal suerte que al satisfacer estas, puedan tener impacto en las individuales, para que de esta manera el electorado se sienta escuchado y atendido.

---

<sup>8</sup> ZAFRA, Víctor Manuel, “El concepto de representación política en la teoría de la democracia de Giovanni Sartori, en *Revista española de ciencia política*, España, No. 39, noviembre 2015, p. 50

<sup>9</sup> CARBONELL, Miguel (compilador), *Democracia y representación: un debate contemporáneo*, México, Tribunal electoral del poder judicial de la federación, 2005. p. 21

<sup>10</sup> *Ibidem.* p. 24



La representación se encuentra asociada necesariamente a la democracia representativa en tanto que es la forma en que los intereses de las personas puedan ser escuchados y atendidos en los distintos órganos de gobierno, y de esta forma se puede decir que se encuentra la participación de la mayoría de la población en la toma de decisiones que les afectan directa o indirectamente. Esto se relaciona con la representación sociológica en la que “(...) *el rasgo diferencial es la semejanza, la coincidencia, el idem sentire. El método para designar al representante resulta accesorio: si lo que debe garantizarse es el parecido, la exigencia es que quien represente sea representativo, refleje (personifique) con fidelidad las aspiraciones o singularidades del colectivo.*”<sup>11</sup> En este concepto lo que importa en las identidades, que el representado sea como un intérprete que solo ejecute la voluntad de sus representantes.

## **2.1. Conceptos de representación**

Algunos términos de representación son los siguientes:

- ° *“La representación asociada al término de autorización, donde el representante actúa en nombre del representado, siendo éste quién asume las consecuencias de los actos que ejecute aquél.*
- ° *La representación sometida a una puntual rendición de cuentas, ante y para el representado.*
- ° *La representación descriptiva, en la que prevalece algún grado de correspondencia entre las características personales e intereses laborales, profesionales o de asociación, entre representantes y representados.*
- ° *La representación simbólica, basada en una identificación entre ambas partes fundamentalmente de tipo emocional.*

---

<sup>11</sup> ZAFRA, Víctor Manuel, Op. Cit. p. 50.

° *La representación sustantiva, que tiene que ver con el contenido y la calidad de la acción del representante con respecto a los intereses del representado.*<sup>12</sup>

La representación sustantiva que hace énfasis en el contenido y calidad de la acción del representante, respecto a los intereses del representado, es la representación que requerimos en un país como México, pues el elector requiere ser escuchado y atendido en sus necesidades a fin de que realmente se encuentre representado, y vuelva a confiar en sus representantes y en esta forma de democracia.

La figura de la representación ha evolucionado en las distintas sociedades, apegada en el ideal de democracia y de los valores que ella representa, así como en los intereses y necesidades del pueblo. La representación para Alfonso Carro *“no es un fenómeno de carácter normativo, no es un procedimiento, sino algo existencial. Representar es hacer perceptible y actualizar a un ser imperceptible mediante la presencia pública.”*<sup>13</sup> La figura del representante y el representado, unidos por un vínculo de carácter voluntario en donde el elector decide brindar su confianza en una persona, quien, a su vez, se compromete con aquel, en llevar a cabo acciones tendientes a satisfacer las necesidades del grupo social al que pertenece. Por tanto, mientras el representante cumpla los objetivos y finalidades del electorado, tendrá una identidad con el pueblo.

Para Sartori el significado fundamental de representación es *“(...) estar presente en lugar de otra persona en beneficio de sus intereses. Las dos características que definen la noción de representación son por lo tanto: 1) una sustitución en la que alguien habla y actúa en lugar de otro; 2) sometida a la condición de que el representante actúa en beneficio de los que son representados.”*<sup>14</sup> En esta decisión la representación es una forma de sustitución de una persona por otra, un concepto simple en que por virtud de un mecanismo democrático como el voto, el ciudadano

---

<sup>12</sup> CASAS, Ernesto, “Representación política y participación ciudadano en las democracias”, en Revista mexicana de ciencias políticas. vol. LI, núm. 205, enero-abril, 2009, p. 63

<sup>13</sup> [www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/.../1\\_pdfsam\\_carro.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/.../1_pdfsam_carro.pdf)

<sup>14</sup> SARTORI, Giovanni, ¿Hay una crisis de representación?, en Este país, agosto 1996, p. 1.

trasmite su poder soberano a un representante, el cual ha logrado la mayoría de votos y entonces representa a una colectividad, en este caso el poder del pueblo es ejercido por el representante electo democráticamente, quien a su vez tiene la responsabilidad de actuar en beneficio de los representados y para cumplir con esta función, debe conocer al grupo que representa, sus necesidades e inquietudes. Situación que suele ser complicada cumplir, máxime en un país como es México, en donde la población es muy numerosa y tiene distintas necesidades, en un país multicultural en el que una sola persona debe representar a personas de distintas clases sociales, distintas latitudes, distintas culturas, suele ser aún más complejo. Pues el solo hecho de pensar en representar a millones de personas es difícil de poner en práctica. Sartori hace una crítica a la democracia participativa, en razón de que los representantes electos no conocen a su pueblo, y al parecer poco les importa conocerlo, pues realizan actos tendientes a satisfacer sus propias necesidades, los de sus partidos políticos y la clase gobernante, mientras que el pueblo parecer estar en silencio, pues no hay quien hable por él; otro problema es, la falta de conocimiento en el votante para elegir a la persona correcta, esto se debe a varios factores, uno que es detonante es la desconfianza en quienes pretenden representar a los ciudadanos, lo cual genera falta de interés para conocer a los políticos, para investigar quienes son, en los cargos en que se han desempeñado y como lo han hecho, si han dado resultados positivos o negativos, a lo anterior sumemos la mala calidad en la educación que brinda el propio estado y las faltas de oportunidades que tienen los habitantes de muchas zonas rurales, de acceder a una educación de calidad. Todo ello conlleva a una falta de conocimiento, que implica a su vez un voto sin razonarse, por lo que muchas veces se elige al representante por situaciones económicas, es decir porque el partido político entrega recursos económicos o materiales a la gente para que voten por sus candidatos, y muchas otras malas prácticas que han implementado los partidos políticos a fin de obtener la mayoría de los votos y acceder a cargos de elección popular. *“Por tanto, la democracia representativa exige del ciudadano mucho menos que la directa y puede operar aunque su electorado sea mayoritariamente*

*analfabeto (véase la India), incompetente o esté desinformado.*<sup>15</sup> Y es que en una democracia directa el ciudadano tiene mayor responsabilidad de participación, mientras que en la indirecta muchas veces la democracia se limita a votar cada tres o seis años por los candidatos de partidos políticos, permaneciendo inactivo en cualquier otra forma de participación democrática. Lo que genera que nuestros representantes solo salgan a las calles en tiempos de campaña electoral para platicar con el pueblo, y después de ser electos se vuelve casi imposible volver a verlos. Esta falta de interés en la vida democrática también da paso a muchos otros problemas, como es la corrupción, pues cuando nadie fiscaliza o exige a sus representantes, estos dejan de cumplir sus compromisos, actuando en su propio beneficio, en los de su partido o de sus grupos de poder.

En tanto Laporta señala dos acepciones de representación, *“En primer lugar, como “representación-mandato”, es decir, como el encargo que el demos hace a ciertas personas para que desarrollen ciertas actividades políticas.”*<sup>16</sup> el mandato que el pueblo da a los representantes debería ser de cumplimiento obligatorio y ante su inobservancia deberían existir medios legales para que el pueblo exija de forma forzoso el cumplimiento de los compromisos a los que se obligó el representante, generando una responsabilidad ante el electorado, sin embargo esto no pasa, pues una vez que el representante se encuentra en el lugar donde quiere estar, el electorado se desentiende de él y entonces deja de cobrar sentido ese mandato, pues realmente el representante no hace lo que manda el pueblo, sino que atiende al interés propio, el del partido político y de la clase gobernante. Y la segunda es una concepción de representación, como representación-reflejo. *“Se trata de que la composición de los órganos de toma de decisiones reproduzca en la mayor medida posible los distintos sectores o clases de individuos que integran el demos,”*<sup>17</sup> en este caso los representantes deben reflejar los intereses de sus representados,

---

<sup>15</sup> CARBONELL, Miguel, Op. Cit. p. 33

<sup>16</sup> *Ibidem.* p. 41

<sup>17</sup> *Ídem.*

defenderlos y procurar satisfacerlos, ya que se trata de una forma en donde debe existir identidad entre los representados y representantes.

Es importante recalcar que en este concepto de representación debería ser posible que una persona pueda representar a los distintos grupos sociales que integran al Estado, velar por los intereses de las clases sociales, de las minorías, de los pueblos indígenas, etc. Pues de esta forma podríamos tener una verdadera representación.

Para Humberto Quiroga, la representación “(...) es la técnica social que permite expresar el sentido común o la voluntad colectiva de un pueblo a los efectos de gobernarlo.”<sup>18</sup> Gobernar a un pueblo mediante la toma de decisiones es sin duda una tarea difícil, más en un país pluricultural como es México, pues ello debería reflejar la voluntad de todos los sectores de la población, las acciones de gobierno deben ir encaminadas a lo que el pueblo quiere y necesita, pues el cumplir con esta finalidad legitima la actuación del representante y con ello devuelve la confianza en un sistema democrático.

*“Weber distingue cinco tipos de representación, 1) la apropiada, donde el representante lo es por apropiación con fundamento en la tradición en razones carismáticas (jaques, caciques o monarcas hereditarios); 2 la estamental, donde el representante lo es por pertenecer a un estamento respecto de los súbditos (cortes y asambleas estamentales de la Edad Media); 3) la vinculada, donde el representante lo es por elección y cuyo poder está limitado por mandato imperativo y derecho de revocación (representantes elegidos por las comunas francesas ligados por su cahiers de doléances); 4) la libre, donde el representante lo es por elección pero no ligada por instrucción alguna (representación parlamentaria moderna instrumentada a través de los partidos políticos); 5) la de intereses, donde el representante es designado por sus iguales en consideración a su pertenencia profesional, estamental o de clase (representación corporativa fascista que opera con desmedro*

---

<sup>18</sup> QUIROGA Lavié, Humberto, Representación popular y división de poderes. (documento web) 2018 <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2107/11.pdf>, 15 de octubre de 2018, p. 221

*de los partidos políticos).*<sup>19</sup> De las anteriores definiciones podemos dar cuenta que la representación es muy variada y compleja, pues no podemos decir que en un país la representación pueda ser de una sola especie, sino que puede tomar características de varias. Par Jellinek, *“El pueblo solo existe cuando es representado,”*<sup>20</sup> pero requiere una representación sustantiva, en donde el pueblo manifiesta a sus representantes su voluntad y estos mediante el poder que se les ha delegado lleven esa voz ante los órganos del Estado, la defiendan y la hagan valer, solo de esta forma podemos ver a la democracia representativa como un verdadero mecanismo democrático de participación del pueblo.

*De acuerdo con Hanna Pitkin, la representación política significa “actuar en el interés de los representados, de una manera responsable hacia ellos.”*<sup>21</sup> De este concepto es sumamente importante la responsabilidad que debe tener el representante ante sus representados, pues en efecto el representante debería responder ante sus electores, ante el grupo que lo ha elegido y le ha confiado la tarea de llevar ante los órganos del Estado la voluntad popular, sin embargo esta responsabilidad en muchas ocasiones deja de configurarse, pues pareciera que quien pretende acceder a un cargo de elección popular puede decir en campaña cuanto cosa quiera, y finalmente al llegar a ocupar el cargo olvidarse de sus promesas, sin que exista algún medio tendiente a exigir su cumplimiento.

Lifante señala; *“cuando decimos que alguien o algo es «representativo de algo» estamos expresando una idea de similitud, de identificación, de características compartidas,”*<sup>22</sup> definición que comparte con las anteriores, esta característica de identidad en la que el ciudadano se ve satisfecho en la función de su representante,

---

<sup>19</sup> *Ibíd.*, p. 123.

<sup>20</sup> *Ibíd.*, p. 128.

<sup>21</sup> MONSIVÁIS Carillo, Alejandro, “Repensando la relación entre democracia y representación: algunas propuestas para ampliar el canon democrático”, en *Perfiles latinoamericanos*, No. 41, enero/junio 2013, p. 56

<sup>22</sup> LIFANTE Vidal Isabel, *Sobre el concepto de representación*, Edición digital a partir de Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho, No. 32, 2009, p. 506.

pues defiende, promueve y lleva a cabo la voluntad del elector que le ha brindado la confianza para que en su nombre actúe en beneficio de su grupo social.

Finalmente, Ferrajoli propone una definición de «representación», y a partir de ella de representante y representado, en los siguientes términos:

*“Representación es la relación jurídica en virtud de la cual un sujeto jurídico está obligado a satisfacer las expectativas y a tutelar los intereses de otro sujeto, al cual son imputables los actos realizados por el primero en actuación de situaciones de las cuales el segundo es titular, sin que entre los dos quepa ningún conflicto de intereses. (...) Representante es el sujeto jurídico ligado por una relación jurídica a otro sujeto en cuyos intereses, y sin posibilidad de conflicto con los propios, debe cumplir los actos a él imputables en actuación de las situaciones de las cuales es titular.”<sup>23</sup>*

La representación debe cumplir con una función, y ésta es la satisfacción de las expectativas y tutela de los intereses de los representados, por tanto, el gobernado transfiere el poder al gobernante, para que sea este quien tome las decisiones que finalmente afectaran de forma positiva o negativa al gobernado y que se podrá decir que esas decisiones fueron tomadas por los ciudadanos quienes eligieron a la persona que los representa. La voluntad del pueblo se hace efectiva mediante sus representantes, quienes deberán tomar la voluntad popular como el mando para el que fueron encomendados. Cuando esto no sucede así, entonces podemos decir que no existe una verdadera representación y, por tanto, la democracia representativa no está funcionando como debiera.

## **2.2.LA AUTONOMÍA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS ANTE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA.**

---

<sup>23</sup> Ibídem. p. 507.

Como ya lo hemos señalado, en la democracia representativa es fundamental que el representante tenga presente el mandato que el pueblo le ha brindado para cumplir con los fines de satisfacer las necesidades del pueblo y que éste se vea favorecido en su desarrollo. Además, México es un país pluricultural el cual reconoce que existen pueblos originarios con derechos tales como la autonomía, la autodeterminación, el respeto a sus instituciones, ordenes jurídicos, etc. Sin embargo, peses a esta manifestación de buena voluntad que hace nuestra carta magna, existe un abismo con la realidad de los pueblos indígenas. Existen fallas en cuanto a la función de la representación y en el actuar de nuestros representantes, quienes debería ser portavoces de sus electores ante los órganos del Estado y realizar actos tendientes a la satisfacción del interés colectivo.

Los pueblos y comunidades indígenas han sufrido de una invasión desde la conquista por parte de los españoles, quienes destruyeron prácticamente la cosmovisión de estos pueblos, sin embargo, algunos pueblos se pudieron adaptar a las exigencias de la corona española dejando atrás su lenguaje, tradiciones, gastronomía, arquitectura, arte, etc. Hoy en nuestro país existen pueblos que lograron integrar la cultura con la colonial, resultando una serie de características que han tomado y que han hecho propias. En Querétaro quince de los dieciocho municipios cuenta con población Indígena, lo que nos lleva a pensar que los pueblos indígenas cuentan con una participación activa en la toma de decisiones que les afectan de forma directa o indirectamente, sin embargo, esto no es así, pues aun y cuando la propia Constitución Federal y la local reconocen la pluriculturalidad, no se ve representada ante los órganos de gobierno. Hoy los pueblos indígenas siguen siendo silenciados y oprimidos por el ideal de una sociedad homogénea.

Los pueblos originarios han luchado porque se les escuche, y no puede ser de otra forma, pues al ser parte de una nación pluricultural, también la voluntad de estos pueblos se debe ver reflejada en la toma de decisiones de los órganos del Estado. A partir de la celebración del convenio 169 de la OIT (Organización Internacional del Trabajo), se reconocen un cumulo de derechos a los pueblos indígenas, quienes



fueron definidos como, aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización, y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales, políticas o parte de ellas. (ART. 1 OIT). A partir de este acuerdo algunos países con población indígena comenzaron a reformular leyes acordes de la tendencia internacional, en México fue hasta el 2001, cuando la Constitución mexicana reconoció los derechos a los pueblos indígenas, entre ellos la autodeterminación, que “(...) es un elemento fundamental para su existencia (de los pueblos indígenas), sin ella tienden a desaparecer y si esto sucede la humanidad pierde parte de su riqueza, se deshumaniza; lo mismo que sucede cuando un hombre pierde su libertad.”<sup>24</sup>

La autodeterminación es base para el desarrollo de los pueblos, “(...) es una modalidad de ejercicio del principio de libre determinación, que para el caso de pueblos indígenas –como en Bolivia– puede materializarse en diferentes niveles territoriales. Los procesos para la constitución de municipios, regiones o departamentos autonómicos, deben responder a las distintas dinámicas culturales que han tenido los pueblos o comunidades indígenas con su entorno.”<sup>25</sup> Sin embargo durante muchos años, en México se ha tratado de homogeneizar a la sociedad, al parecer no nos dábamos cuenta de que la riqueza de un país está en su diversidad, y entonces se iniciaron programas de gobierno tendientes a desaparecer las desigualdades, el señalar como lengua oficial el español, el imponer una religión cristiana desconocida para los pueblos originarios, el tratar de imponer una educación nacional que no respondía a las necesidades sociales de estos pueblos, todo ello, generó el olvido, rezago, marginación y discriminación a los pueblos y comunidades indígenas, quedando sumidos en el peor de los olvidos, invisibilizados por una sociedad voraz que no aceptaba las diferencias de los pueblos. La intervención que hizo el Estado al interior de los pueblos indígenas casi

---

<sup>24</sup> LÓPEZ Bárcenas, Francisco, Autonomía y derechos indígenas en México, México, Ed. CEIHH/UNAM, Ediciones Coyoacán, 2005, p. 41.

<sup>25</sup> BUSTILLOS Ramírez, Linda María, “Algunos elementos para la continuación de estados-plurinacionales en América latina desde la mirada de los derechos indígenas”, en RJUAM, No. 29, 2014, p. 44

los extermina, hoy son pocos quienes conservan lengua y tradiciones, sobrevivientes que han luchado por existir, por ser escuchados y atendidos. Por ello la autodeterminación de los pueblos es esencial para cualquier cultura, es un concepto que se forjó ya desde años atrás, los *orígenes de la autodeterminación como autogobierno se encuentran en las revoluciones francesa y americana de finales del siglo XVIII... El principio de gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo se convierte en la semilla de la autodeterminación: el derecho de autodeterminación puede ser identificado en última instancia con el derecho de los pueblos, a ser gobernados por sus propias leyes, por autoridades electas por ellos mismos y bajo sus propias estructuras políticas, jurídicas y sociales, en pocas palabras se entronca con la más pura tradición democrática.*<sup>26</sup> Desde esta perspectiva y al reconocer a los pueblos indígenas el derecho a la autodeterminación, se debe considerar que son grupos de personas organizados con sistemas sociopolíticos y culturales diferentes al resto de la población, estos pueblos tienen una visión distinta a los demás y necesariamente se debe respetar, proteger y preservar, lo cual es efectivo mediante el reconocimiento a su autodeterminación.

En este orden de ideas “(...) *el derecho a la libre determinación, sin restricciones. Es decir: el derecho a constituirse en Estado, o también significa que un pueblo o grupo que tiene un territorio definido pueda ser autónomo en el sentido de disponer de una estructura administrativa y un sistema judicial separados y distintos, determinados por ellos mismos e intrínsecos a ese pueblo o grupo.*”<sup>27</sup>, El reconocimiento a un pueblo indígena, implica necesariamente el reconocimiento de su autodeterminación, tanto en el ámbito de sus territorios que desde antes de la conquista han habitado y utilizado para conformar su vivir diario, el respeto a sus costumbres y tradiciones, pero también el reconocimiento de sus propias normas e

---

<sup>26</sup> SERRANO, Cesar, Los derechos de los pueblos indígenas, México, Ed. Departamento de publicaciones de la facultad de derecho de la UASLP, 2009, p. 130.

<sup>27</sup> GONZÁLEZ, Miguel, Araceli BURGUETE Cal y Mayor y Pablo ORTIZ –T, coordinadores La autonomía a debate, autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina, Quito Ecuador, Ed. FRACSO – GTZ – IWGIA – CIESAS – UNICH, 2010, p. 73.

instituciones tendientes a la organización política y distribución de la justicia hacia su interior. Todo ello conlleva a una forma distinta de sociedad, no solo por sus raíces históricas, sino por su *modus vivendi* que han conservado desde tiempos precoloniales hasta la fecha.

Ahora bien el derecho a la libre determinación contempla el de autonomía, “*tomando como base el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas, podemos edificar una estructura jurídica que contiene otros derechos: la autonomía indígena como traducción directa del derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas con manifestaciones más importantes: la elección de sus gobernantes bajo principios tradicionales, la resolución de conflictos a través de sus sistemas normativos, y a representación política indígena ante los órganos legislativos estatales,*”<sup>28</sup> es un verdadero reto para el pueblo mexicano hacer efectivos los derechos de los pueblos indígenas, en una nación monocultural como pretendió ser la nuestra, que tenía como objetivo generar una igualdad absoluta entre todos los habitantes del país, siguiendo la idea colonizadora de integrar a los pueblos indígenas a la sociedad, desvalorizando la riqueza de los pueblos originarios. Ahora es difícil para muchos entender que los pueblos indígenas son diferentes en muchos aspectos de la vida en sociedad, que sus sistemas normativos muchas veces son contradictorios a los del resto de la población, y que tienen una cosmovisión distinta que ha logrado la sobrevivencia y mantenido su lengua, tradiciones, costumbres, normas, etc.

Otros derechos que también se incluyen en la autodeterminación y que son objeto de protección y conservación son “*el derecho a la personalidad jurídica de pueblos y comunidades indígenas, el reconocimiento de la jurisdicción indígena y de los sistemas tradicionales de elección de autoridades, ambas en ejercicio de la autonomía indígena, y muy especialmente, determinados derechos derivados de su relación con el Estado. Como son los de participación y representación política, el*

---

<sup>28</sup> SERRANO, Cesar, Op. cit. p. 128.

*cumplimiento de tratados y la resolución de controversias.*<sup>29</sup> La participación y representación política de los pueblos indígenas es importante ejercerla, pues como hemos dicho, los pueblos indígenas tienen una cosmovisión distinta al resto de la población, por tanto, no basta que se les reconozca que están presentes el país, no es suficiente que se establezca en la constitución que tienen derechos, la obligación del Estado es escucharlos, entender su visión de sociedad, para poder llevar a cabo actos tendientes a que puedan vivir adecuadamente apegados a sus costumbres y tradiciones. *“El aspecto más importante... es el de la autonomía indígena, que no supone luchar contra los poderes establecidos para ocupar los espacios gubernamentales de poder sino de construir desde las bases, redes de poder capaces de convertir a los pueblos indígenas en sujetos políticos con capacidad de tomar decisiones sobre su vida interna.”*<sup>30</sup>

### **2.3. EL PLURICULTURALISMO EN MÉXICO**

Al reconocer a los pueblos indígenas como parte integrante de la nación y como grupos dotados de autonomía, el paradigma de una nación uniforme, similar o igual, cambio a la pluriculturalidad, a una nación integrada por grupos con diferencias sustanciales en todos los aspectos, en formas de vida y organización distintas que han permanecido casi intactas a lo largo de los siglos, a cosmovisiones diferentes, sistemas jurídicos distintos al de la sociedad mayoritaria. Hoy México reconoce estar compuesto por varios grupos sociales distintos entre sí, los cuales tienen intereses diferentes y específicos. *“El pluralismo jurídico produce autonomía, democracia y mejores condiciones de vida. Constituye una reivindicación de pueblos y comunidades; crea hombres nuevos, reproduce humanidad.”*<sup>31</sup> Pues gracias a este reconocimiento las comunidades y pueblos indígenas pueden estar en condiciones para seguir con su desarrollo acorde a su cosmovisión, a ser respetados por el mismo Estado, y a generar su desarrollo que genere su satisfacción. Pero también

---

<sup>29</sup> *Ibíd.* p. 137.

<sup>30</sup> COELLO Garcés, Clicerio, *Repensar la ciudadanía, derechos políticos de las minorías y grupos vulnerables*, México, Ed. Tirant lo Blanch, 2016, p. 196.

<sup>31</sup> SERRANO, Cesar, *Op. cit.* p. 22.

el Estado gana, pues es la diferencia lo que enriquece a nuestra nación, un país lleno de culturas diferentes, de tradiciones, de lenguas nativas que se han conservado durante siglos. *“De tal suerte que las sociedades contemporáneas al reconocer esta conformación heterogénea, tiene el reto de “estabilizar la validez de un orden social, en mundos de vida diferenciados, en si pluralizados.”*<sup>32</sup> Este reconocimiento por parte del Estado debe generar cambios en nuestro sistema político y jurídico, para que exista una coordinación entre ellos y garantizar el correcto desarrollo de la democracia.

No basta con el reconocimiento de ser un Estado pluricultural, y la tolerancia entre las distintas manifestaciones sociales, *“sino que se requiere del reconocimiento y del trato positivo y diferenciado de estos grupos, a partir de sus particularidades,”*<sup>33</sup> de esta forma modificamos esa igualdad a la que se pretendía llegar en un estado monocultural, tratando a los desiguales como iguales. Ahora debemos transitar hacia la *“política de la diferencia, la cual se fundamenta en un principio universalista, a saber: el potencial – que todos tenemos- de moldear y definir nuestra propia identidad, como individuos y como parte de una cultura.”*<sup>34</sup> De este modo los pueblos y comunidades indígenas son incluidos en el proyecto de nación, pues ahora la función de los órganos del Estado debe estar supeditada a contemplar los intereses de los pueblos originarios, respetando en todo momento sus diferencias para integrarlas al Pluralismo cultural del que todos formamos parte.

En un país como el nuestro *“un grupo de identidad cultural representa, según los teóricos del multiculturalismo, un modo de vida incluyente y abarcador, que proporciona un contexto dentro del cual los integrantes del grupo pueden construir libremente su propia identidad.”*<sup>35</sup> En esta idea de nación en donde los pueblos indígenas reclaman su reconocimiento y su participación en la toma de decisiones por parte del Estado, el cual debe generar las condiciones necesarias para que esto

---

<sup>32</sup> COELLO Garcés, Clicerio, Op. cit. p. 192.

<sup>33</sup> Ídem.

<sup>34</sup> Ibídem. p. 195.

<sup>35</sup> Ibídem. p. 73.

sucedan, pues todo cambio de ideología requiere de acciones fuertes que garanticen transformar poco a poco la forma de pensar y de actuar de la población.

Durante muchos años, el paradigma que ha cobrado vigencia en nuestro país es el de tener a los pueblos indígenas como gente marginada, pobre, ignorante, que requieren de ayuda, hemos tenido la idea de que estos pueblos no son capaces de desarrollarse a la par del resto de la sociedad, de que sus condiciones históricas y geográficas les impiden sobresalir, estudiar, trabajar, etc. Y es que efectivamente *“quienes pertenecen a culturas minoritarias quedan decididamente en desventaja en caso de que la política esté vinculada a una cultura dominante que para ellos es ajena.”*<sup>36</sup> Pues el plan de nación no los contemplaba como grupos diferentes, sino que pretendía que se adaptaran olvidando su cultura para ser parte del resto de la sociedad, esta idea de eliminar las diferencias para lograr un desarrollo y entonces si tratar a todos por igual. Lo que ha generado un daño grave a los pueblos indígenas en sus estructuras culturales y socioeconómicas.

La diferencia es entonces el problema al que nos hemos enfrentado, pues los gobiernos no han sido capaces de gobernar en la diferencia, y es obvio pues para ello se requieren tomar más acciones que puedan ir satisfaciendo a cada grupo que es diferente a los demás, lo que genera un mayor trabajo, ante esta situación los gobiernos tomaron el camino más sencillo, el cual fue el de incluirlos al resto de la sociedad, eliminando las diferencias. *“El poder político no debe ser neutro en cuestiones culturales, sino que debe compensar la desventaja en que se encuentran los grupos minoritarios.”*<sup>37</sup> De tal suerte que no se trata de que todos sean iguales, sino de que todos puedan tener oportunidades similares para lograr un desarrollo que coincida con el propósito de cada uno de los grupos que integran el Estado. Así lo indica la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas cuando señala que, *los pueblos y los individuos indígenas tienen derecho a pertenecer a una comunidad o nación indígena, de conformidad con las*

---

<sup>36</sup> Ibídem. p. 73.

<sup>37</sup> Ibídem. p. 74.

*tradiciones y costumbres de la comunidad o nación de que se trate. Del ejercicio de ese derecho no puede resultar discriminación de ningún tipo (artículo 9). Y es precisamente que al darnos cuenta de la riqueza que se encuentra en la diferencia, entonces dejaremos de ver a los diferentes con una visión de inferioridad o lastima.*

Este problema al que nos enfrentamos no es exclusivo de nuestro país. *“En el ámbito internacional de los derechos humanos, se ha reconocido el valor de las minorías culturales y la necesidad de promover acciones jurídicas que las coloquen en igualdad de condiciones respecto de la cultura mayoritaria.”*<sup>38</sup> de tal suerte que los pueblos indígenas puedan tener oportunidades para lograr un desarrollo según su propia cosmovisión, sin imponerle ningún tipo de prácticas distintas que los perjudiquen. Debe existir el *“reconocimiento de la diversidad nacional por parte del aparato estatal, siendo este capaz de diseñar estructuras que garanticen los derechos indígenas en un ámbito de igualdad con el resto de la población dominante.”*<sup>39</sup> Generando oportunidades tendientes a lograr que cualquier persona independientemente de su origen étnico o racial, pueda tener acceso a cualquier forma de vida que prefiera. *“De esta forma una estructura estatal que reconozca la pluralidad indígena materializaría los derechos económicos, sociales y culturales promulgados en el ámbito internacional y necesarios para la supervivencia de estas culturas.”*<sup>40</sup>

El desarrollo de los pueblo indígenas va ligado necesariamente al respeto de sus derechos civiles y políticos, este reconocimiento genera autonomía mediante la cual las comunidades, *“han tomado conciencia de sus particularidades propias y han obtenido paulatinamente el reconocimiento de derechos políticos diferenciados en razón de sus usos y costumbres...”*<sup>41</sup> situaciones tales como el reconocimiento a un procedimiento para elegir autoridades distinto al de la sociedad en general, en donde no interviene el Estado y sus órganos, sino autoridades tradicionales,

---

<sup>38</sup> *Ibíd.* p. 75.

<sup>39</sup> BUSTILLOS Ramírez, Linda María, *Op. Cit.* p. 37.

<sup>40</sup> *Ibíd.* p. 43.

<sup>41</sup> COELLO Garcés, Clicerio, *Op. cit.* p. 77.

mediante una forma de elección propia de cada comunidad, y que el Estado reconoce y valida en atención a la autonomía.

*“En términos de Kymlicka y Banting, la política de multiculturalidad es:*

- a. Aprobación constitucional, legislativa o parlamentaria del multiculturalismo, a nivel central o regional y municipal*
- b. La adopción del multiculturalismo en el currículo escolar.*
- c. La inclusión de la representación-sensibilidad étnica en el mandato de los medios de comunicación públicos, o en las licencias y permisos de los medios privados de comunicación.*
- d. La dispensa en códigos de vestir y formas de vida*
- e. El financiamiento de la educación bilingüe, etc.”<sup>42</sup>*

Estas políticas permiten que los pueblos indígenas puedan existir jurídicamente, que tengan personalidad jurídica y puedan ejercer actos al interior del Estado tendientes a su conservación, protección y desarrollo. Además de que generan en el resto de la población un cambio de paradigma, dejar de ver al indígena como un sujeto inferior, a verlo como otro integrante del estado, con características propias, tal vez distintas, pero igualmente valiosas y respetables. El poder ver a los pueblos indígenas como parte de la cultura mexicana, como una riqueza intangible que es parte de todos los mexicanos, que nos da identidad y sentido de pertenencia.

Además la autonomía también incluye el respeto de los sistemas normativos tradicionales de los pueblos indígenas, *“el pluralismo jurídico tiene lugar cuando se reconocen a los órdenes jurídico que rigen al interior de estas minorías nacionales y que son distintos en el ámbito de las reglas, del orden jurídico estatal oficial, sin que sea admisible, desde luego, una contradicción con sus valores, principios y derechos fundamentales, pero si bajo la premisa esencial de que se tratan de sistemas jurídicos diferenciados. Pues el reconocimiento de las minorías étnicas*

---

<sup>42</sup> *Ibíd.* p. 82.



*históricas trae aparejado el reconocimiento del derecho que en estas rige, con los límites que la propia Constitución democrática establece.”<sup>43</sup> Estos cuerpos normativos tradicionales deben sin duda ser respetados, y adecuados al desarrollo general de país, buscando siempre las formas jurídicas necesarias para que puedan confluir de manera armónica.*

En nuestro país ha sido algunos los casos en que los pueblos indígenas como minoría nacional, pide aplicar sus propios sistemas normativos, en distintas áreas. *Algunos de los elementos característicos de una minoría nacional en un “Estado plurinacional son:*

- a) Naturaleza grupal colectiva.*
- b) Número inferior al resto de la población del Estado*
- c) Posición no dominante.*
- d) Numero mínimamente representativo o suficiente de miembros.*
- e) Posesión o exhibición de características de naturaleza étnica, lingüística, religiosa, cultural o nacional, diferentes al resto o mayoría de la población.*
- f) Residencia de sus miembros en territorio del estado concernido.*
- g) Arraigo histórico temporal en un Estado.*
- h) Coincidencia d la identidad, incluyendo la conciencia de pertenencia o de la propia diferencia y el sentimiento de solidaridad que refleja una identidad común compartida y*
- i) Voluntad colectiva de autoprotección y desarrollo.”<sup>44</sup>*

Como país necesitamos contar con acciones tendientes a hacer efectiva la multiculturalidad, *“una ciudadanía multicultural que a través de modificaciones a la constitución principalmente reconoce derechos políticos y sociales a poblaciones diferenciadas culturalmente, como son la autónoma, los autogobiernos, el territorio,*

---

<sup>43</sup> *Ibídem.* p. 83.

<sup>44</sup> *Ibídem.* p. 84.

*cuotas de representación el congreso, así como el establecimiento de políticas públicas que hagan viable su ejercicio.”<sup>45</sup>*

Sin embargo, no es solo el Estado el responsable de este cambio de paradigma requerimos la participación de la población en general, *“la virtud de pluralismo radica en su convocatoria a todos los actores del escenario público para participar en la construcción de un discurso más coherente con la realidad de las sociedades globales, atendiendo a la vez, a las realidades étnicas y culturales.”<sup>46</sup>*

México es un país pluricultural en donde hemos conocido tres niveles de gobierno, un federal, local y municipal, quedando los pueblos indígenas atrapados en este último, sin embargo, al transitar al pluriculturalismo, es necesario replantearnos estas teorías como lo propone Clicerio. *“El federalismo mexicano debe entenderse en la actualidad como un modelo de delimitación competencial y de autonomías a nivel municipal, estatal y federal, con la coexistencia de la autodeterminación política y social de las comunidades indígenas. Lo que implica también una nueva concepción de la representación política, a que, como se precisó, a los pueblos originario se les otorga la pasividad de elegir a sus autoridades internas con base en sus propios métodos, en los que no está presente el sistema de partidos políticos a nivel comunitario.”<sup>47</sup>* A manera de ejemplo podemos dar cuenta de algunas acciones que se han tomado para lograr estos fines, como fue la municipalización de los pueblos indígenas, mediante esta figura el Estado reconoce a pueblos indígenas con ciertas características como municipios indígenas, lo que genera una mayor independencia, autonomía y participación al interior del propio Estado *“en la nueva configuración territorial del Estado con autonomías, consecuencia de las demarcaciones y titulaciones, es importante que los pueblos indígenas desarrollen sus planes de vida como herramientas de gestión pública, los cuales tienen por objetivo fortalecer su cultura, pues los mismos son contruidos desde las demandas*

---

<sup>45</sup> *Ibíd.* p. 196.

<sup>46</sup> *Ibíd.* p. 197.

<sup>47</sup> *Ibíd.* p. 203.

*de la comunidad. Estos instrumentos deberán incorporarse posteriormente en el ordenamiento territorial del Estado.*"<sup>48</sup>

Otro ejemplo ha sido la redistribución electoral por la cual se pretendió que la población indígena pudiera tener representantes de sus pueblos ante los órganos representativos del Estado. Sin embargo, estamos lejos de poder ser en la realidad un país pluricultural, pues *"solo podremos hablar de un Estado-Plurinacional si el avance constitucional se articula con los órganos del aparato estatal de carácter intercultural."*<sup>49</sup> LINDA 45 basados en un cambio de paradigma, de no buscar una igualdad que destruya la diferencia, sino buscar una diferencia con las mismas oportunidades, con recursos, programas y acciones enfocadas a lograr garantizar estas oportunidades de desarrollo basadas en las propias necesidades de las comunidades.

#### **2.4. LA REPRESENTACIÓN INDÍGENA EN LA ACTUALIDAD.**

Los pueblos y comunidades indígenas en México han sufrido, a lo largo de la historia, múltiples ataques desde físicos, como la destrucción de lugares sagrados, invasión de cultivos, deforestación etc. hasta culturales, eliminando sus lenguas, vestimenta, tradiciones, sistemas normativos, etc. Hoy, después de luchas de grupos indígenas como el EZLN (ejército zapatista de liberación nacional) en México, que logró firmar los acuerdos de San Andrés, se ha reconocido en nuestra constitución los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, y se les ha tratado de forma distinta al resto de la población por ser considerados grupos vulnerables, *"la vulnerabilidad significa una condición de desventaja – permanente o provisional en la que se encentra una persona, minoría cultural o grupo de la población que la hace proclive a la discriminación y, por tanto, a la violación o ineficacia práctica de sus derecho fundamentales."*<sup>50</sup> Siendo los pueblos indígenas

---

<sup>48</sup> BUSTILLOS Ramírez, Linda María, Op. cit. p. 45.

<sup>49</sup> Idem.

<sup>50</sup> COELLO Garcés, Clicerio, Op. cit. p. 105.

uno de los grupos que se encuentra en desventaja frente al resto de la población, el Estado ha transitado a reconocer la pluriculturalidad de nuestro pueblo y con ello la personalidad jurídica de los pueblos indígenas del país.

México al ser un país democrático y pluricultural, debe llevar a cabo acciones tendientes a lograr la representatividad de todos los grupos que integran esta pluriculturalidad, entre ellos y a los que nos enfocamos son los pueblos indígenas, a quienes se reconoce el derecho de autodeterminación y que deben tener garantizado el ejercicio del derecho de autonomía, que implica la decisión propia e interna del curso de sus vidas en comunidad en todos los aspectos.

Hoy lamentablemente los pueblos indígenas siguen siendo invisibilizados, sus derechos solo se encuentran escritos en leyes, pero no existe una representación practica que logre la participación efectiva en la democracia de nuestro país. *“A ser autónomo no se aprende en los libros... la democracia exige además participación efectiva en los asuntos públicos.”*<sup>51</sup> Si no brindamos de instrumentos jurídicos y prácticos a los pueblos indignas para que puedan participar, no será posible que ellos puedan ejercer esos derechos ni exigirlos.

El apartado "B" del artículo segundo constitucional, *“establece las bases de una política indigenista de participación de los pueblos indígenas. Cualquier política que el Estado pretenda llevar a cabo no podrá ser concebida, aprobada o aplicada sin la participación efectiva de los indígenas. Con esto, el indigenismo de integración impuesta deja de existir,”*<sup>52</sup> como lo hemos señalado la propia constitución ha mandado que se tomen en cuenta la participación indígena para los asuntos que tengan que ver con sus intereses, pese a ello, a la fecha contamos con escasos mecanismos que puedan hacer efectiva esta norma, el derecho a la consulta puede

---

<sup>51</sup> PAYERO López, Lucía, El derecho de autodeterminación de los pueblos. Análisis crítico del marco constitucional español desde la filosofía juicio-política, Tesis doctoral, 2014, p. 226.

<sup>52</sup> GONZÁLEZ Galván, Jorge Alberto, “La reforma constitucional en materia indígena”, Cuestiones constitucionales, No. 7, julio-diciembre 2002.

considerarse uno de ellos, sin embargo, no es muy común que se ponga en práctica o cuando se realiza es de forma deficiente.

Otro mandato constitucional, en aras de garantizar la participación de los pueblos indígenas y con ello su representación, es el derecho a elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos. Este derecho es correlativo a la obligación para las entidades federativas de legislar la materia de derecho indígena, por tanto, cada entidad puede realizar la reglamentación sobre estos temas. En caso de Querétaro, no hay lineamientos tendientes a garantizarle a los pueblos indígenas este derecho, que constitucionalmente les corresponde. En esta entidad federativa, se reconoce 15 de los 18 municipios con población indígena, y a pesar de ello, los pueblos indígenas no son representados ante el Estado. Lamentablemente en México “(...) *(bajo el actual sistema electoral que prevalece, los candidatos se convierten en representantes del parlamento, pero tienen intereses vinculantes con sus patrocinadores, con quienes los apoyaron para llegar al cargo, desviando sus intereses de la visión nacionalista o de la representación de la nación orientada hacia el bien común. Los dueños del mandato por el esquema de patrocinio pasan a ser grandes empresas, grupos políticos, partidos políticos o grupos de interés; enfrentando el representante la disyuntiva de cómo actuar y qué intereses privilegiar, en atención a su racionalidad.*”<sup>53</sup> Es común ver a los partidos políticos proponer avances y mejoras en los pueblos indígenas, reuniones cuyos fines son conocer la forma de vida y los intereses de estos pueblos, sin embargo, es un mero artificio para engañar a los pobladores y conseguir su voto, pues una vez favorecidos por el electorado, olvidan sus propuestas y se olvidan de los pueblos indígenas. “*Además, en muchas ocasiones los partidos políticos –que se guían por sus propias dinámicas de conservación del poder– no reflejan las*

---

<sup>53</sup> VAZQUEZ Estrada, Alejandro, “La reconfiguración del Estado y las nuevas caras del indigenismo: modernidad, colonialidad y pueblos indígenas en Querétaro, México”, Boletín de antropología, universidad de Antioquia, Vol. 32, núm. 53, enero – junio 2017, p. 49.

*demandas ciudadanas, y se encuentran lejos de ser un medio para escuchar las demandas de las minorías o de los grupos vulnerables.”<sup>54</sup>*

En algunos municipios de Querétaro con población indígena, se invita por parte del candidato a presidente municipal a personas de comunidades indígenas, con la finalidad de integrarlo a su planilla como regidor, sin embargo este regidor no conoce la función que debe desempeñar, y en ocasiones el pueblo indígena no lo reconoce como su representante, pues ellos no es un representante elegido por la comunidad bajo sus usos y costumbres, como lo mandata la carta magna, finalmente desemboca en una representación simbólica, en donde un sujeto representa (como una pintura) la presencia indígena en el ayuntamiento. *“El intermediario puede ser de muy diverso tipo, y a partir de estas variedades de representación, Digg’s opta por presentar una contraposición entre una representación pictórica, dramática o descriptiva, por un lado, y lo que propone llamar una representación práctica, por otro lado. En el primer caso, dice Digg’s, el intermediario suele ser llamado una representación (así, por ejemplo, un cuadro o una descripción), mientras que en el segundo caso decimos que el intermediario es un representante y —continúa Digg’s— este tipo de representante, a diferencia de “un ejemplar representativo” literalmente actúa por o en lugar del representado. En este caso, el representado suele ser una persona o conjunto de personas, que son vistas no como algo a describir o contemplar, sino como portadoras de propósitos y problemas prácticos, a los cuales sirve el representante.”<sup>55</sup>* Y es precisamente la representación práctica la que el Estado debe garantizar a los pueblos indígenas, pues de otra manera no tiene ningún caso la representación. Así en el municipio de Amealco en el periodo 2015-2018, funge como regidora de asuntos indígenas, Donata quien en entrevista de 21 de mayo de 2018, manifestó que *“no ha logrado alguna propuesta en el cabildo porque lo que queríamos era hacer un tipo reglamento pero con la visión intercultural, y como no hay desde arriba esa visión,*

---

<sup>54</sup> HERRAN, Salvatti, Participación de grupos en situación de vulnerabilidad en la definición de acciones afirmativas y en el diseño de políticas públicas, Dirección general adjunta de estudios, legislación y políticas públicas. Diciembre 2006, p. 47.

<sup>55</sup> LIFANTE Vidal Isabel, Op. cit. p. 503.

*a lo menos así me dijo el asesor... y para mi interés personal diríamos que también lo mejor es el aspecto intercultural... no podemos hacer un reglamento para seguirnos arrinconando allá o seguir rechazando a la otra cultura, sino que tiene que ser algo integral y ahí me he atorado porque realmente alomejor no he tenido la asesoría suficiente como para.. esa era mi intención, me siento trunca ahí.”<sup>56</sup> Es entonces insuficiente esta forma de representar, pues como lo hemos mencionado, solo están como una mera imagen que proyecta la presencia indígena en el ayuntamiento, pero como mencionó la entrevistada, no tienen medios para poder llevar a cabo una representación práctica.*

La representación que se debe ejercer por parte de los pueblos indígenas se ha denominado de varias formas, como representación étnica o por grupos, “(...) *la representación por grupos puede ayudar a que conozcamos puntos de vista que de otro modo no conoceríamos. Puede enriquecer, así, el debate público y, así también, favorecer la imparcialidad colectiva de nuestras decisiones,*”<sup>57</sup> la forma de vida de los pueblos indígenas es propia y la han conservado desde tiempos pre-coloniales, ello implica que son diferentes al resto de la población y que tienen derecho a seguir con su cosmovisión, pues de eso se trata precisamente el derecho a la autodeterminación, pero al formar parte de un Estado, también tienen derecho a verse representados por alguien que conozca de sus intereses y demandas, un representante que tenga el conocimiento suficiente para poder defender los intereses de sus representados.

Una representación practica exige una cierta identidad entre el representante y los representados. “*La función integradora de la representación debe actuar, en su forma óptima como arquetipo de un símbolo históricamente reconocido – especialmente como articuladora de los conflictos sociales existentes y de la cooperación social-, emergente de inconsciente colectivo y capaz de canalizar las energías individuales en actividades de grupo. Para que ello se produzca – y con*

---

<sup>56</sup> Donata “n”, entrevista 21 de mayo de 2018.

<sup>57</sup> CARBONELL, Miguel, Op. Cit. p. 70.

*ello el éxito de la democracia representativa como orden político- el símbolo de la representación deberá obtener, por parte de aquello que lo han promovido, el máximo de lealtad a sus representaciones y la mayor valoración de las significaciones que se vayan acumulando a lo largo del tiempo.*"<sup>58</sup> Es por ello que se hace necesario que los pueblos indígenas puedan elegir a un representante desde sus pueblos para que sea quien pueda ser parte de la toma de decisiones importantes que les afecten.

*"Laclau destaca no hay una representación que transmita de forma perfecta o transparente la voluntad de aquellos a quienes representa", ya que ello supondría una "identificación completa del representado con su voluntad" (Laclau, 2005b, p. 101). Las identidades, en efecto, son siempre "suplementadas por el representante" quien, necesariamente, "contribuirá en algo a las identidades" de los representados (Laclau, 1996, p. 154; Laclau, 2005b, p. 102).*"<sup>59</sup> Debemos ser conscientes que la identidad total entre el representante y representado no es algo que se pueda configurar en nuestra sociedad, pues el representante está autorizado para tomar decisiones que afecten a su grupo, sin embargo, estas decisiones son en beneficio de la colectividad, y de lo que en su caso considere el representante lo que su pueblo quiere.

El representante no puede hacer valer los intereses individuales de los integrantes de su grupo, "(...) *lo importante no son las preferencias personales o el bienestar individual... sino las actitudes y los hechos observables que los miembros de determinada comunidad comparten y sancionan como válidos para su convivencia, así como los satisfactores socialmente compartibles por ellos.*"<sup>60</sup> Este es un problema al que se enfrenta aquel que pretende ser representante de un grupo al que no conoce, como es el caso de los regidores en los municipios, que se encargan

---

<sup>58</sup> QUIROGA Lavié, Humberto, p. 229.

<sup>59</sup> FAIR, Hernán, "Democracia, representación política, liderazgos y la cuestión institucional. Discusiones sobre la teoría y práctica de la política en las democracias contemporáneas", ARBOR, ciencia, pensamiento y cultura, Vol. 192-781, septiembre-octubre, 2016, p. 8.

<sup>60</sup> CASAS, Ernesto, Op. Cit. p. 69.



de asuntos indígenas, y simplemente escuchan las demandas de algunas personas y con ello justifican que la acción que se toma es en beneficio del pueblo indígena, la misma situación se repite con los diputados de las legislaturas locales, en donde el diputado que encabeza la comisión de asuntos indígenas, tampoco conoce a los pueblos indígenas y por tanto no le es posible reflejar en su actuar los intereses colectivos que reclama el pueblo indígena al que representa.

Po tanto, se debe nombrar un representante del pueblo indígena, electo por sus usos y costumbres, ante los ayuntamientos con población indígena en el estado de Querétaro; debe ejercer una representación practica y no simbólica; el Estado debe garantizar que los pueblos indígenas nombren a quienes consideren que puede llevar la voluntad de la comunidad ante los órganos del Estado para ejercer su derecho a la autodeterminación; se deben poner en marcha mecanismos tendientes a lograr una mayor participación de los grupos étnicos en la vida política de nuestro país; se les debe brindar de instrumentos técnicos y cognitivos que les ayuden a tomar decisiones, a exigir sus derechos que como pueblos originarios tienen, y de esta forma a contribuir a una verdadera democracia representativa dentro de un país pluricultural. *“Pues la calidad de la representación política es indisociable de una ciudadanía activa; en ausencia de cauces institucionales que faciliten el civismo, sea para contestar, sea para promover políticas, el buen gobierno será una posibilidad eventual pero no una probabilidad virtual.”*<sup>61</sup>

### **3. CASOS JUDICIALES Y PROPUESTA DE ADHESIÓN A LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO.**

A manera de ejemplo se enuncian dos casos judiciales sobre la representación de los pueblos indígenas ante los ayuntamientos.

---

<sup>61</sup> ZAFRA, Víctor Manuel, Op. cit. p. 65.

### **3.1.CASO 1: TERESO LUCAS LEÓN REAÑO Y OTROS VS TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO**

Una vez analizado con detenimiento el escrito de amparo solicitado por los quejosos se advierte que la pretensión de los actores consiste fundamentalmente en que se revoque o modifique la sentencia de fecha 8 de marzo de 2017, dictada en ese entonces por el Tribunal Electoral del Estado de México, en el juicio ciudadano local identificado con el folio JDCL/9/2017, lo anterior con la finalidad de que el ayuntamiento de Valle de Chalco, en un primero momento emitiera una convocatoria a efecto de realizar una elección de representante indígena que tuviere reconocimiento al interior del ayuntamiento, es decir, que con dicha convocatoria la población indígena pudiera nombrar a un representante emanado del grupo indígena y que en consecuencia, una vez electo particularmente por la población indígena este representante goce de reconocimiento por parte del ayuntamiento de Valle de Chalco Solidaridad, Estado de México.

Los agravios hechos valer por los actores recaen fundamentalmente en que la autoridad responsable resolvió de forma incorrecta la cuestión que le fue planteada toda vez que, aun a pesar de haber ordenado al ayuntamiento de Valle de Chalco Solidaridad, Estado de México, emitiese la convocatoria para la elección de un representante indígena, también estableció en dicha determinación que la representación previamente concedida se circunscribiría hasta en tanto el nuevo ayuntamiento que se elija para el periodo constitucional siguiente la reconociera, situación que a criterio de los quejosos les causa agravio dado que el reconocimiento del representante indígena debió de realizarse desde primer momento y no así hasta la siguiente administración, de tal suerte que para entrar al análisis de los presupuestos planteados en la generalidad de éste caso se atendió al marco normativo aplicado, siendo invocado de forma precisa por los quejosos quienes en su momento establecieron que dentro del marco jurídico utilizado en la generalidad del tiempo para la convocatoria a elecciones para las autoridades municipales son aplicables todos aquellos ordenamientos que de forma expresa o

tácita realizan un reconocimiento a nivel constitucional y legal de la composición pluricultural de la nación, misma que se sustenta en sus pueblos y comunidades indígenas en donde debe de privilegiarse su derecho a la libre determinación y autonomía, sin perjuicio de la unidad nacional atendiendo a criterios etnolingüísticos.

De lo anteriormente precisado, me parece importante rescatar el control de convencionalidad que igualmente realizan los quejosos a lo largo de su exposición del marco jurídico puesto que de forma adecuada y muy concreta vinculan los derechos que les asisten a los pueblos y comunidades indígenas con una serie de tratados y convenciones internacionales suscritas por México, en la cual, en teoría, gran parte de lo que se persigue es fundamentalmente el reconocimiento de la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, así como el derecho a intervenir en los asuntos públicos y en la toma de decisiones consagradas en los artículos 1, 2, 4, 17, 35 fracción II, 41, 99 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos; 2, 5 y 8 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; 1, 3, 4, 5, 33 y 34 de la Declaración de la Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y 1, 2 y 3 de la Declaración sobre los Derechos de las Personas pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas.

De toda la fundamentación planteada en los párrafos que anteceden, nos queda completamente claro que se encuentra plenamente reconocido y garantizado a nivel convencional, constitucional y legal todo lo relativo a los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y en consecuencia a la autonomía para poder elegir en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos que administren y que implementen acciones que tengan repercusiones sobre la población indígena a efecto de que dichas acciones incidan en la realidad de la población indígena de una forma adecuada y completamente apegada a los derechos y cosmovisión del grupo social,

atendiendo precisamente a que quien mejor conoce a su cultura son sus propios miembros.

Del argumento previamente mencionado se desprende que igualmente sobre especial significado e importancia de gran magnitud el hecho de que cada administración municipal cuente con representación de los pueblos y comunidades indígenas, toda vez que todo ello implica el ejercicio de un derecho de primero orden para estos grupos culturales y, en consecuencia, cualquier contravención a los mencionados principios no haría incurrir en graves afectaciones al poder social e incluso a la normatividad vigente que en párrafos anteriores pudimos mencionar, lo que además de todo implicaría también algún aspecto violatorio para los acuerdos y el cumplimiento de los compromisos adquiridos por nuestro país en el plano internacional en el marco de las múltiples convenciones y tratados internacionales que en materia de derechos humanos ha firmado nuestro país.

Es importante mencionar que, como quedo precisado en la parte introductoria de éste documento de investigación, el municipio libre es la base de la división territorial de los Estados, que el municipio es gobernado por un ayuntamiento que se elige de forma democrática y periódica, en donde entre sus relaciones con el gobierno del estado no existe intermediario alguno, que el municipio tiene personalidad jurídica y patrimonio propios y que cuenta con las atribuciones y facultades necesarias para regular dentro de su régimen de autonomía interior y determinación todo lo relativo a hacienda, delimitación territorial, administración y prestación de servicios contemplados a su cargo o no reservados a la federación y/o el estado y que, en consecuencia, dicha autoridad forma el primer nivel de contacto que representa el gobierno con la ciudadanía, particularmente con los pueblos y comunidades indígenas, por lo que bajo ese orden de ideas, otro de los argumentos citados por los quejosos en el recurso del que hemos estado tratado menciona que en el municipio de Valle de Chalco de Solidaridad, contra especial importancia la obligación dispuesta en la normatividad de ese municipio a efecto de considerar como una obligación de los municipios con población indígena que los cabildos de

dichos ayuntamientos del Estado de México “aprueben y expidan entre el segundo domingo de marzo y el día treinta de ese mes, del año inmediato siguiente a la elección del ayuntamiento, la convocatoria para invitar a los pueblos y comunidades indígenas a elegir, de acuerdo con su sistema de normas internas, procedimientos, tradiciones, usos y costumbres, un representante ante el ayuntamiento o, en su caso, un representante por cada etnia o grupo indígena, los cuales deberán ser reconocidos, a más tardar, el quince de abril del año que corresponda”

La importancia de la representación de los pueblos indígenas ante los ayuntamientos es tan grande que incluso, al realizar un análisis detenido e integrado de todos y cada uno de los agravios hechos valer por los quejosos dentro del recurso que se analiza nos lleva a comprender de forma muy puntual que la representación indigna no se verá satisfecha únicamente porque un ayuntamiento tenga entre sus miembros a una persona con ese origen o identificado como tal dentro del grupo social si no que más bien la representación abarca a todos los grupos indígenas habitantes dentro de la demarcación territorial municipal, es decir, que podrán haber tantos indígenas conformando un ayuntamiento como diversidad de grupos indígenas hayan en el grupo territorial, según lo que alcanza a desprenderse del bloque de constitucionalidad y la normatividad local, constitucional y legal, previendo igualmente que existan los mecanismos idóneos y todas las previsiones necesarias a efecto de que el cabildo pueda realizar sus funciones adecuada como órgano colegiado representativo de toda la demarcación territorial, esto quiere decir que se podrán adoptar de forma razonable todas las medidas adecuadas e idóneas que permitan el trabajo del ayuntamiento y que igualmente se garantice el trabajo del ayuntamiento y que se posibilite la representación y la participación de los indígenas y que estos grupos puedan ser adecuadamente representados dentro de su gobierno, sin embargo, considero que aunado a ello no solo implica únicamente que se integre a la plantilla laboral o de personal a personas que se puedan identificar como miembro del grupo social, si no que más bien que los propios miembros de los grupos indígenas a que se representen sientan realmente esa representación y que vean materializados todos los ideales que como

comunidad o unidad social puedan perseguir, sin menoscabo de lo que en su momento debiera de representar la función gubernamental dentro de todos los fines encomendados al municipio como sistema de gobierno.

Ahora bien, como parte de las obligaciones que se encomiendan a la autoridad que deba de resolver los recursos legales que se generen con motivo de inconformidades de los pueblos y comunidades indígenas resalta lo relativo a que deben de “realizar un análisis integral de los casos que son planteados, a efecto de que lo resuelto garantice, en la medida más amplia posible, la forma en que dichos pueblos y comunidades perciben sus derechos a la participación política y a la autodeterminación.” Este planteamiento implica, además de todo lo que ya hemos podido analizar a lo largo de este documento, una obligación con grandes alcances puesto que, al considerar a un sistema político como el que tiene nuestro país y, una vez que se generen controversias en las que se vean involucrados los miembros de algún comunidad indígena deberán de realizarse los estudios idóneos a efecto de solucionar ese conflicto pero con perspectiva derivada de la naturaleza de las partes en conflicto, es decir, los tribunales electorales tienen en todo caso la obligación inalienable y completamente fundamental de buscar la solución de los conflictos poniendo ante todo la existencia de los derechos de las comunidades indígenas, esto es que no se ha de abordar un conflicto que no involucre a una comunidad indígena de la misma forma que uno que si los tenga como partes del mismo, lo que igualmente implicaría una gran responsabilidad para todas las autoridades puesto que deberá de tener conocimiento amplio respecto de la cultura y la forma de organización de ese grupo social y ser completamente considerados en el aspecto en el que deban de saber los alcances en cuanto a aspectos de vulnerabilidad tiene el miembro del grupo indígena y en consecuencia obrar de la forma más adecuada, esto sí que tampoco puedan incurrir en actos discriminatorios para ninguna de las dos partes y por tanto garantizar los derechos de ambos, considerando en todo momento las particularidades del grupo social, ello a efecto de que en todo momento puedan ser garantizados sus derechos y que, bajo ningún acto y bajo ninguna circunstancia tolerar actos violatorios a sus derechos como miembro del grupo

indígena y, en general, como miembro de la sociedad que a lo largo de la historia ha sido caracterizada por violaciones y discriminación a los grupos sociales minoritarios.

De la fundamentación desarrollada en los párrafos que anteceden, misma que fue utilizada por los quejosos dentro del recurso interpuesto, en donde de forma muy precisa se citan algunos preceptos considerados dentro del convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, teniendo como esencia el mandato mediante el cual las autoridades deben de consultar a los pueblos y comunidades indígenas de manera previa a la toma de decisiones que les puedan afectar, así como facilitar la participación libre de éstos en las decisiones públicas o en aquellas en las que los efectos derivados de éstas puedan recaer en su modo de vida, situación que igualmente se ve contemplada dentro de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas en donde se plasma el derecho de los a participar, por conducto de sus representantes en todos los aspectos relacionados a las tomas de decisiones, algo que igualmente cobra especial importancia si comprendemos que en su momento los pueblos indígenas se ven desprovistos de sus representantes, lo que hemos abordado a lo largo de esta investigación, dado que de esa manera no solo se vulneraría el derecho a la representación sino que también aquellos relativos a su participación en la toma de decisiones dejando de esta forma en un estado completo de indefensión a estos grupos creando así una situación de desventaja frente al resto de la sociedad y frente a los grupos elitistas de poder.

Ahora bien, es mandato constitucional también, y que igualmente fue invocado por los quejosos, lo relativo al artículo 2 de nuestra carta magna, de donde se desprenden diversas obligaciones para las autoridades y derechos para las comunidades indígenas por el simple reconocimiento de la nación respecto de una composición pluricultural sustentada en sus pueblos indígenas, traduciendo todo ello a compromisos del estado mexicano de eliminar, por un lado, toda forma de discriminación generada a raíz de la pertenencia a estos grupos, así como el

reconocimiento del derecho a la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas, entendiendo esto incluso en el aspecto político, de donde se deriva gran parte de lo que hemos estado analizando a lo largo de esta investigación, es decir, el estado tiene un sistema político ajustado a las normas establecidas en la legislación y los pueblos y comunidades indígenas tienen además la posibilidad legal de dar apertura a su forma de organización en razón de sus usos y costumbres, así como en el aspecto de determinar, como grupo social, la forma de organización que mayormente les sea conveniente atendiendo a las particularidades y a las características especiales de cada grupo indígena, de donde igualmente podemos retomar que se trata entonces de una obligación para los gobiernos municipales el integrar a un representante de cada una de las comunidades indígenas habitantes dentro de su demarcación territorial, es decir, que no puede verse a la cultura indígena como una generalidad en la que todos los grupos actúen de la misma forma o que puedan ser organizados bajo el mismo sistema porque ello resultaría tan grave como el intentar obligarlos a olvidar sus usos y costumbres y adaptarse a la serie de procedimientos creados para la generalidad de la sociedad.

Por otro lado, como ha sido mencionado en múltiples ocasiones a lo largo de esta investigación, será también una obligación derivada de los preceptos constitucionales citados con anterioridad, fomentar y respetar el derecho a elegir de los pueblos y comunidades indígenas, situación que se traduce igualmente en un derecho para estos grupos sociales, de modo que ese derecho de elección también se traduce en la representación que deben de tener ante los ayuntamientos, es decir, el derecho a elegir implica de forma muy puntual la obligación del municipio de fortalecer la participación de las comunidades y los pueblos indígenas dentro del municipio así como su inclusión en los ayuntamientos a través de los procesos que de conformidad con sus tradiciones y normas internas se han implementado con el fin de elegir a sus representantes, logrando de esta forma fortalecer de forma activa un vínculo idóneo de comunicación de necesidades y de ideologías entre las personas que ejercen el gobierno con todos los grupos que componen su población, algo que resulta ser muy adecuado dado que, como fue precisado en puntos



anteriores, se respeta de esta forma el sistema ideológico múltiple que integra a la totalidad del grupo social y en consecuencia genera más certeza para todos los miembros de la sociedad en el sentido de determinar con apertura y equidad lo que más beneficioso sea para la comunidad.

A partir de todas las disposiciones legales citadas con anterioridad, y después de realizar un análisis de todo lo expuesto, el tribunal electoral con base a la información obtenida de la estadística generada por las autoridades federales y estatales correspondientes determino que: “Las personas indígenas constituyen, en la actualidad, uno de los grupos más desfavorecidos de la sociedad, al ser marginados, explotados, reprimidos u obligados a abandonar su idioma y costumbres, además de ser excluidos de los procesos de toma de decisiones públicas.”

Si analizamos con detenimiento lo concluido por el tribunal electoral, señalado incluso como autoridad responsable, podemos determinar que el análisis realizado en este caso resulta completamente puntual, no así la forma en que fue resuelto, porque al menos en el párrafo que fue citado podemos notar que evidentemente el tribunal tiene gran claridad al momento de exponer la serie de circunstancias que vuelven más vulnerable al grupo social, que es consciente respecto de la desventaja que históricamente han tenido los indígenas frente al gobierno de cualquier nivel de que se trate, considerando de la misma manera que esa serie de violaciones constituyen no únicamente un acto discriminatorio sino que por su naturaleza también recaen en violaciones a la propia constitución nacional, a los múltiples tratados internacionales que en materia de derechos humanos ha firmado nuestro país y con ello a todo lo relativo a las obligaciones que en el carácter internacional tiene la nación, de tal modo que la responsabilidad de las autoridades al no hacer efectivo el marco de respeto a los derechos es tan grande que las responsabilidades que ello generarían pueden ser incluso indeterminadas, dado que, atendiendo a las estadísticas generadas en nuestro país, al año 2017, que es cuando se genera el caso que nos ocupa, se habían identificado en México 364 variantes lingüísticas,

así como cinco millones cuatrocientos sesenta y siete mil quinientos veintisiete indígenas, mismos que se verían afectados al no ser considerados como parte importante dentro de la toma de decisiones que un gobierno pudiera realizar fuera del marco normativo y consuetudinario de los diversos grupos sociales.

Ahora bien, por otro lado la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha considerado que “el hecho de que una población indígena sea minoritaria en relación con el resto de la población municipal, no es motivo para dejarle de reconocer y proteger el pleno ejercicio de sus derechos a la libre determinación, autonomía y autogobierno, ni permitir que el derecho a la participación efectiva de un pueblo o comunidad indígena sea negado o suprimido por la autoridad, puesto que este es oponible a las propias autoridades, como sujetos obligados por la normativa convencional, constitucional o legal en la que se reconocen y garantizan los derechos indígenas.” Lo aquí mencionado implica un compromiso para todas las autoridades gubernamentales en el sentido de que, sin importar cuan pequeño sea un grupo indígena integrado a una población, deberán ser considerados en la toma de decisiones y, en consecuencia, tener representantes ante el ayuntamiento, siguiendo en todo momento los métodos, las costumbres y los mecanismos que para ese efecto han sido adoptados.

Una vez adentrados al análisis de dicho recurso, la autoridad determino que efectivamente los quejosos tenían el derecho respecto de los puntos en los que consideraban afectaciones a sus derechos, de modo que ordenó al municipio de Valle de Chalco de Solidaridad a efecto de que emitiera una convocatoria para que se nombrara a un representante de cada uno de los pueblos y comunidades indígenas, estableciendo que la elección de dicho representante debería de hacerse en cuanto a las consideraciones derivadas de sus usos y costumbres, estableciendo en el mismo sentido que ese derecho también le asiste a cada grupo indígena compuesto de diversos pueblos, derivado de su migración o por cualquier otro factor que tuviese repercusión alguna en ese sentido y precisando que la elección en este aspecto no corresponde de ninguna manera al ayuntamiento sino que a los

indígenas del pueblo o comunidad de que se trate, considerando que precisamente eso daría a los miembros de la comunidad y verdadero sentido de pertenencia y de veracidad en lo relativo a la representación que esa persona designada por ellos debiera de asumir frente al ayuntamiento y a todas y cada una de las determinaciones que en su caso tuviera la administración pública.

Dentro de los parámetros y alcances relativos a la sentencia emitida, la autoridad determinó que “a efecto de que la representación indígena reconocida sea eficaz, plena y activa, el ayuntamiento de Valle de Chalco Solidaridad, Estado de México, por conducto de su cabildo, comisión permanente de asuntos indígenas, comisión de planeación para el desarrollo municipal, presidente municipal, ciudadano Ramon Montalvo Hernández, y el secretario, ciudadano Moisés Bautista Martínez, según corresponda, o, en su caso, del órgano o funcionario competente, deberá, en todo momento, observar los parámetros procedimentales mínimos siguientes: 1) Integrar de forma permanente a los representantes indígenas, electos y reconocidos, a las comisiones permanentes de asuntos indígenas, así como de planeación para el desarrollo municipal a efecto de que participen con voz.” Lo anterior cuando se aborden temas relacionados con los derechos del pueblo, comunidad o grupo al que represente, reiterando que la participación de los representantes deberá de ser únicamente con derecho a voz, lo que implica también que estos representantes son con independencia de los relativos a los designados o electos como delegados y subdelegados, que también deben de ser reconocidos por el ayuntamiento, lo anterior en virtud de que las funciones que habrán de desempeñar unos y otros son distintas y, además, los objetos que persigan cada uno de ellos serán diferentes, sin embargo, cuando por propia determinación de la comunidad y atendiendo a la organización que de forma interna decidan implementar, las figuras tanto de delegados como de representantes ante los ayuntamientos podrán ser coincidentes en la misma persona, en cuyo caso deberán de ser muy claras las funciones y actuaciones que se lleven a cabo con el carácter de representantes y cuales con el carácter de delegados o subdelegados.

En general, la figura de representación indígena contemplada dentro del artículo 78 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, constituye lo que la doctrina señala como “textura abierta del derecho”, lo que implica que el legislador ordinario, al no dotar de contenido a la misma, permite que el juzgador, atendiendo a las particularidades de cada caso pueda tener en sus manos el determinar el alcance o el sentido de la norma que en todo caso habrá de observar e interpretar.

Finalmente, en lo relativo a este caso, considero que es muy importante lo mencionando en lo relativo al alcance y efectos de la representación indígena, en donde se precisa que implica dicha representación que la persona designada por la comunidad indígena sea convocada y escuchada en las sesiones de cabildo en las que se tomen decisiones que puedan recaer en afectaciones a los pueblos indígenas así como poder solicitar que se agreguen temas a la agenda pública municipal y formar parte desde el primer momento de su designación de las comisiones permanentes de asuntos indígenas y de planeación para el desarrollo municipal, pero sin que esta simple precisión implique en algún momento dado que se trate de una consideración limitativa en virtud de que, adicional a ello, los representantes pueden ser integrados en comisiones adicionales que consideren de importancia o de forma transitoria cuando se pretendan abordar temas que puedan recaer en alguna repercusión directa sobre los pueblos y las comunidades indígenas.

## **CASO 2: ROCÍO SILVERIO ROMERO VS TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO.**

La sentencia que a lo largo de este apartado se analiza es referente en lo particular a una resolución emitida por el Tribunal Electoral del Estado de México dentro del expediente local JDCL/144/2016 y su acumulado JDCL/146/2016.

El origen de ésta causa se da cuando en fecha 21 de abril de 2016 el Ayuntamiento del municipio de Temoaya en el Estado de México emitió una convocatoria a efecto

de que las poblaciones indígenas eligiesen a un representante para que se integrara a dicho ayuntamiento, elección de la que resultó electa Roció Silverio Romero, quien posteriormente asumió el encargo y en fecha 14 de junio de 2016 y 26 de julio del mismo año, solicitó al ayuntamiento mencionado la información referente a sus funciones como representante indígena, recibiendo respuesta por parte del Presidente Municipal en el sentido de manifestarme que como representante indígena tenía el derecho de acudir a las sesiones de cabildo teniendo derecho a voz, pero no a voto, y a su vez informarle que dicha participación se limitaría únicamente en asuntos que versaran sobre su comunidad indígena y que en consecuencia tuvieran alguna repercusión directa sobre la población a la que representaba.

Con la resolución previamente mencionada, Roció Silverio Romero, mediante escritos de fecha 3 y 4 de noviembre de 2016, presentó demandas de juicios para la protección de los derechos político- electorales del ciudadano y reclamó el contenido de la respuesta recibida, haciendo énfasis especial en la parte en la que se le informaba que no contaba con derecho a voto y limitaban su participación a los temas que tuvieran injerencia directa a su representatividad; asimismo optó igualmente por inconformarse en lo relativo a la omisión legislativa del Congreso local del Estado de México en lo relativo a la representatividad indígena, manifestando y exigiendo la necesidad de que dicha representatividad abarcara todo lo referente a l derecho a contar con vox y voto y no únicamente derecho a voz como le fue manifestado mediante la respuesta emitida por el ayuntamiento de Temoaya.

Los expedientes previamente mencionados fueron enviados en su oportunidad al Tribunal Electoral del Estado de México a efecto de que, por resultar competente, entrara a análisis de la controversia planteada y resolviera lo conducente en derecho, emitiendo sentencia en fecha 22 de febrero de 2017, en donde resolvía, esencialmente, que se declaraban infundados las pretensiones de la parte actora de tener derecho a voz y a voto dentro de las sesiones del cabildo de Temoaya,

Estado de México e igualmente desestimo como agravio la omisión legislativa, calificada de esa manera por la parte actora, en lo relativo al congreso local del Estado de México, de tal suerte que se confirmaba la resolución inicial emitida por el alcalde de Temoaya y se dejaba a la quejosa en los mismos términos de lo que en su momento había sido origen de su inconformidad.

Posteriormente, en fecha 01 de marzo de 2017, Rocío Silverio Romero, interpuso demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, manifestando se una persona de origen otomí y pertenecer al municipio de Temoaya, mismo que fue recibido por la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

De los agravios hechos valer por la quejosa se desprenden múltiples situaciones que atribuye haber resentido mediante la emisión de la resolución por parte del ayuntamiento de Temoaya en el Estado de México, de donde se desprende la llamada falta de exhaustividad manifestada por la quejosa quien plantea dicho agravio en razón de que el Poder Legislativo del Estado de México debe adecuar y adoptar las medidas necesarias para garantizar todo lo relativo al ejercicio de los derechos políticos de los representantes indígenas ante los ayuntamientos, particularmente el de Temoaya, que es el que da origen a esta controversia, a efecto de que dichos representantes pueden acceder a las sesiones de cabildo con voz y voto, traduciendo todo ello en una verdadera representación del grupo social del que ha emanado el representante, esto es que, una vez logrado dicho reconocimiento, los grupos sociales indígenas tenga una efectiva representación que se verá perfeccionada no nicamente con la presencia de una persona que ha meando de su grupo social y que pueda participar, es decir, emitir su opinión en los asuntos que se desarrollen con motivo de la sesión sino que además pueda tomar parte de la votación al momento de que se busque determinar en un sentido o en otro alguna situación que represente consecuencias para el grupo social de manera benéfica o perjudicial esto que dicho representante ha de ser la única persona que

por sus propia pertenencia al grupo social puede comprender los alcances de una y otra resolución.

En el sentido de la resolución anterior, el tribunal responsable manifestó que “no existe tal omisión legislativa en el Congreso del Estado de México en virtud de que en ningún momento se planteó el tema de consulta.”

El Segundo de los agravios hechos valer por la parte quejosa versa en el sentido de existir una incorrecta interpretación del derecho de representación ante los ayuntamientos, lo anterior en el sentido de que la enjuiciante estima errónea la conclusión a la que llegó el Tribunal Electoral del Estado de México al mencionar que el poder legislativo, dentro de su cambio de competencia, “si desarrollo normas jurídicas encaminadas a reconocer y regular el derecho a nombrar a un representante indígena ante los ayuntamientos, y que dichas disposiciones” garantizan la eficacia de su función como tal.”

A lo anterior, la quejosa manifestó que esta situación representaba en consecuencia un vicio lógico derivado de la “petición de principio” puesto que la quejosa efectivamente se ostentó en su demanda como representante indígena, situación que en ningún momento se estaba controvirtiendo en razón de que en el ámbito local se le estaba reconociendo, sin embargo, lo que era objeto de dicha inconformidad era ineficiente para ejercer de forma plena y eficaz el cargo.

Según la parte quejosa “el tribunal responsable tendría que analizar, con profundidad si está acreditado que el legislativo local ha sido omiso en establecer las funciones de los representantes indígenas y si serán convocados o no para participar en sesiones de cabildo; es decir, si las legislaturas de los estados, incluyendo la del Estado de México, tienen el deber jurídico constitucional de expedir las leyes o realizar las adecuaciones a las leyes respectivas para garantizar los derechos de participación y representación política, de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas, ante los respectivos ayuntamientos.”

De aquí podemos rescatar que, hasta este momento, resulta sumamente fácil para cualquiera de nosotros apreciar esta ausencia de exhaustividad en el sentido de relacionar un concepto, planteado por el quejoso, y una respuesta, emitida por el tribunal responsable, considerando que evidentemente es una obligación de la autoridad analizar todas las vertientes posibles a derivarse respecto de una solicitud de análisis planteada por un particular, de modo que, al realizar un análisis tan simple como el hecho de manifestar que no se realizó en ningún momento algún planteamiento al poder legislativo, se advierte una ausencia enorme de razonamientos lógico- jurídicos para el adecuado desarrollo de una solución que pueda dejar en estado de conformidad al particular dolido de los actos de autoridad.

En razón de lo anterior, podemos vincular de forma muy adecuada otro de los agravios planteados por la parte quejosa, el cual consiste en la falta de exhaustividad en la precisión de los actos impugnados, esto debido a que la quejosa realiza un señalamientos en el que manifiesta que dentro de la resolución emitida por el ayuntamiento de Temoaya en el Estado de México mediante oficio PM/572/2016, de fecha 24 de octubre de 2016, suscrito por el alcalde de aquel municipio, en el punto 13 de los hechos narrado por la quejosa se advierte que “la autoridad municipal le había obstaculizado el desempeño de su cargo como representante indígena porque todavía no contaba con mobiliario, puesto que, el poco mobiliario con el que contaba lo había comprado con recursos propios, así como tampoco contaba con papelería; lo que sin duda alguna evidenciaba la violencia política que habría sufrido por su condición de género y origen étnico, y que la autoridad responsable no debió pasar desapercibido y realizar un pronunciamiento con perspectiva de género, lo que no realizó.”

De analizar con precisión el agravio anterior podríamos ver que nos encontramos en la actualidad frente a una serie de violaciones a derechos humanos dado que no únicamente se está atentando contra una persona sino que, además de todo, se violenta la voluntad y la determinación de una comunidad puesto que aun a pesar



de que se está dando cumplimiento a la normativa y se convoca a las comunidades indígenas para que puedan elegir a quien habría de fungir como su representante ante el ayuntamiento, este objetivo se ve claramente limitado y se utiliza únicamente como un mecanismo negativo para aparentar un hecho que en lo fáctico no funciona, es decir, que los ayuntamientos, particularmente el de Temoaya en el Estado de México, actuó de manera dolosa impidiendo el adecuado desarrollo de la función representativa que una comunidad le había otorgado a Rocío Silverio Romero.

Adentrados al análisis de todos y cada uno de los agravios vertidos por la quejosa, la autoridad resolutora terminó por concluir que contrario a los señalamientos de la parte quejosa, la autoridad responsable no incurrió en ninguna de las faltas.

De los argumentos igualmente vertidos por la quejosa, se destaca el señalamiento hecho valer en lo relativo a los alcances de afectación que tendrá el escrito emitido por el Alcalde de Temoaya en el Estado de México dado que, a como fue manifestado por la quejosa, que con su resolución el Presidente Municipal no tuvo en cuenta ni considero que la inconforme pertenece a uno de los grupos que históricamente han sido considerados como vulnerables, de modo que resulta sumamente importante que sean considerados todos los avances que en materia legislativa se han logrado en beneficio de estos grupos, siendo el representante indígena uno de dichos avances, así como buscar todos los mecanismos idóneos que de forma asertiva garanticen el cumplimiento de las acciones legislativas, así como verificar que en la realidad se cumpla de forma asertiva con la participación de los grupos indígenas en la toma de decisiones colectivas que afecten a los grupos sociales.

En las condiciones previamente citadas, la quejosa, en general, adujo ser víctima de una simulación realizada por el propio gobierno municipal a través de sus órganos en virtud de que la figura de representante indígena adoptada en el ayuntamiento de Temoaya en virtud de que la intención es cumplir de forma

superficial con un mandato constitucional, sin embargo, vistas todas las circunstancias a las que se ha enfrentado la quejosa la intención no es realmente constituir a ésta figura con la eficacia por la que fue creada e inventada por el legislador, no mucho menos garantizar la adecuada presencia de los grupos originarios en la actividad gubernamental.

Por otra parte, en lo relativo a las ya aducidas omisiones del poder legislativo, la quejosa manifiesta que “el Congreso del Estado de México no ha adoptado las medidas legislativas necesarias para garantizar el ejercicio de los derechos políticos de los indígenas para que accedan a cargos de elección popular por la vía de candidaturas indígenas en condiciones de igualdad.”

Aunado a lo anterior, la quejosa adujo que “le agravia la omisión de adecuar y adoptar las medidas legislativas necesarias para garantizar el ejercicio de los derechos políticos de los representantes indígenas ante el ayuntamiento de Temoaya, Estado de México, para que accedan a los cabildos con voz y voto, porque al no tener derecho al voto en el cabildo, su representación no influye en los asuntos de trascendencia para su comunidad y, por tanto, carece de toda efectividad.”

A los argumentos previamente citados el Tribunal Electoral del Estado de México optó por desestimar todos los agravios vertidos por la quejosa al considerar que, como mandato constitucional, se debe de respetar la forma de autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas, esto incluyendo la forma de autogobierno, principio que abarca múltiples aspectos, entre los que podemos señalar los siguientes

1. El reconocimiento, mantenimiento y/o defensa de la autonomía de los pueblos indígenas para elegir a sus autoridades o representantes acorde con sus usos y costumbres.

2. El ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a efecto de conservar y reforzar sus instituciones políticas y sociales.
3. La participación plena en la vida política del estado.
4. La participación efectiva en todas las decisiones que les afecten y que son tomadas por las instituciones estatales, como pueden ser las consultas previas con los pueblos indígenas en relación con cualquier decisión que pueda afectar a sus intereses.

De un análisis integral, derivado del escrito de demanda presentado por la quejosa, se desprende en un primer término lo estipulado por el Tribunal Electoral del Estado de México, al considerar que la quejosa confunde de forma clara dos conceptos, por un lado el de ayuntamiento y, por el otro, el de cabildo, de modo que al realizar una precisión de cada una de dichas figuras es dable establecer que el ayuntamiento es el órgano de gobierno compuesto por un presidente municipal y el número de regidores que determine la ley y, por otro lado, el cabildo es la actuación del ayuntamiento de forma colegiada como órgano deliberante, de tal suerte que la representación de la que se encuentra dotada la quejosa, según lo dispuesto por la ley y demás consideraciones realizadas por la autoridad legislativa es únicamente ante el ayuntamiento, no así ante el cabildo, esto con la finalidad de que los pueblos y comunidades indígenas se vean representados, como ya se dijo ante el ayuntamiento con la finalidad de fortalecer su presencia en la toma de decisiones de conformidad con sus tradiciones y demás normas internas, procurando en todo momento evitar el menoscabo de su cultura o la pérdida de la misma como consecuencia de los diversos actos de la actividad gubernativa.

Es de suma importancia considerar que, en una municipalidad con presencia de comunidades indígenas, el ejercicio del gobierno debe de realizarse tomando en consideración no únicamente la legislación creada de manera formal para todo lo relativo a la toma de decisiones en virtud de que por éste tipo de consideraciones y características se debe de atender siempre a la particularidad de las necesidades

de la población y ni siquiera pueden considerarse como iguales a dos comunidades de diferente cultura indígena en la toma de decisiones en virtud de que cada una de ellas gozan de características sumamente representativas y diferentes.

Ahora bien, otro de los puntos sobre los que resolvió el Tribunal Electoral del Estado de México es el relativo a la participación del representante indígena con derecho a voto, estableciendo precisamente una desestimación en ese punto, tomando en consideración que eventualmente la participación del representante tendría que sujetarse de manera exclusiva a voz, esto considerando que de actuar en un sentido contrario se estaría atentando contra el mandato constitucional que determina la forma y composición del ayuntamiento, pudiendo llegar al grado de exceder incluso en cantidad el número de regidores y participantes en votación, de modo que la participación del representante habría de ser únicamente para manifestar lo relativo a la opinión que pudieran tener en los temas que pudieran tener alguna repercusión directa.

En final de la controversia, la autoridad resolutora emitió un criterio en el que manifestó que “la representación indígena solo implica que quien ejerce el cargo de representante, tenga el derecho 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 solo se traduce en que pueda ejercer la defensa de los intereses de sus representados, lo cual no podría realizar si fuera integrante del cabildo.”

Desde el punto de vista anterior, con ello existe la clara posibilidad de que el representante indígena cumpla cabalmente con esa atribución frente a toda la estructura orgánico funcional del Ayuntamiento a efecto de transmitir y dar a conocer la ideología particular así como las costumbres, las tradiciones ancestrales y los usos y costumbres de las comunidades a las que representan con la finalidad de dar materialidad a su derecho de participación y representación y que la toma de

decisiones que habrá de realizarse sea siempre considerando todas las particularidades ya señaladas.

En esencia la resolución emitida versó según lo estipulado en lo anterior, sin embargo, se emitió un voto particular de tres magistrados quienes consideraron que, a como lo planteaba la quejosa, el derecho a participar y a la representación de las comunidades y pueblos indígenas no debería de verse limitado por ninguna circunstancia y, por el contrario, la autoridad municipal debería de cerciorarse por todos los medios posibles del adecuado cumplimiento de dichos derechos y que, por tanto, los representantes indígenas deberían de contar con el derecho a votar y a contar con todos los recursos suficientes para encontrarse en una postura que les permita desarrollar un adecuado ejercicio de su cargo.

Desde la perspectiva de los legisladores con voto disidente se aprecia que “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 en los asuntos que se sometan, lo anterior con el fin de hacer efectiva su participación política.

## **CONCLUSIONES.**

En general, después de haber analizado todos y cada uno de los antecedentes que en la actualidad no llevan a conocer en gran medida lo relativo a la actividad municipal y a la representación de todos los grupos sociales dentro de la toma de decisiones de carácter gubernamental, podemos encontrar que no todos los lugares contemplan de la misma manera la participación de los grupos indígenas, sin embargo, en este tema es sumamente importante rescatar la labor que han realizado diversas entidades federativas en el sentido de ponderar de una manera

cada vez más adecuada la participación de las comunidades indígenas, de ahí que podamos rescatar algunos puntos que deben de constituirse como la propuesta derivada del análisis realizado con objeto de investigación en la tesis que nos ocupa, de modo que afecto de lograr lo mencionado optaré en un primer momento por manifestar lo que existe en cuanto a la representación indígena en el estado de Querétaro.

La organización del ayuntamiento en el municipio de Amealco de Bonfil específicamente se encuentra regido bajo lo estipulado en la **LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO**, en donde, dentro del capítulo Cuarto se establece que:

**“CAPÍTULO CUARTO  
DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS**

**ARTÍCULO 12.-** *En los municipios donde se encuentren asentados pueblos y comunidades indígenas, los ayuntamientos promoverán el desarrollo de sus lenguas, cultura, usos, costumbres, recursos naturales y sus formas específicas de organización social, atendiendo a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado de Querétaro y las leyes aplicables. (Ref. P. O. No. 20, 20-III-09)*

*Asimismo, promoverán que la educación básica que se imparta sea tanto en idioma español como en la lengua indígena correspondiente.*

*Para los efectos de los párrafos anteriores, los ayuntamientos expedirán normas de carácter general, en el ámbito de su competencia.*

*Los centros de población indígena podrán tener la denominación de categoría política de conformidad con sus usos y costumbres.*

**ARTÍCULO 13.-** *Los planes de desarrollo municipal, deberán contener programas y acciones tendientes al crecimiento y bienestar de los pueblos y comunidades indígenas a que hace referencia el artículo anterior, respetando sus formas de producción y comercio.”*

Por otro lado, dentro de la **LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO**, se contempla igualmente lo referente a la organización de los municipios en el entendido de sus ayuntamientos como órgano deliberante, sin embargo, de forma adicional se prevé lo relativo a la participación de los pueblos y comunidades indígenas, quedando como sigue:

*“Artículo 78.- Las organizaciones sociales a que se refiere el artículo anterior se integrarán con los habitantes del municipio, por designación de ellos mismos, y sus actividades serán transitorias o permanentes, conforme al programa o proyecto de interés común en el que acuerden participar.*

*En los municipios con población indígena, el cabildo emitirá una convocatoria con la finalidad de invitar a las comunidades indígenas a elegir, de acuerdo con su sistema de normas internas, procedimientos, tradiciones, usos y costumbres, un representante ante el Ayuntamiento, dicha voluntad será plasmada en un acta. La convocatoria deberá expedirse entre el segundo domingo de marzo y el 30 de ese mes del año inmediato siguiente a la elección del ayuntamiento, en la forma y términos que éste determine y aprobada por el Cabildo; tendrá que publicarse, con su respectiva traducción, en los lugares más visibles y concurridos por los indígenas.*

*Tal representación deberá ser reconocida por el Ayuntamiento electo a más tardar el 15 de abril del año que corresponda.*

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

De todo lo anteriormente mencionado, y como conclusión desde lo referido en todos los capítulos previos podemos mencionar que, es evidente la necesidad de diversas reformas a la legislación del estado de Querétaro y adecuarla en el sentido de lograr convertirla en garante de los derechos de participación de los pueblos y comunidades indígenas, comenzando incluso por la Ley Orgánica Municipal para quedar como sigue:

**“CAPÍTULO CUARTO  
DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS**

**ARTÍCULO 12.-** *En los municipios donde se encuentren asentados pueblos y comunidades indígenas, los ayuntamientos promoverán el desarrollo de sus lenguas, cultura, usos, costumbres, recursos naturales y sus formas específicas de organización social, atendiendo a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado de Querétaro y las leyes aplicables. (Ref. P. O. No. 20, 20-III-09)*

*Asimismo, promoverán que la educación básica que se imparta sea tanto en idioma español como en la lengua indígena correspondiente.*

*Para los efectos de los párrafos anteriores, los ayuntamientos expedirán normas de carácter general, en el ámbito de su competencia.*

*Los centros de población indígena podrán tener la denominación de categoría política de conformidad con sus usos y costumbres.*

**Artículo 13.-.** *En los municipios con población indígena, el cabildo emitirá una convocatoria con la finalidad de invitar a las comunidades indígenas a elegir, de acuerdo con su sistema de normas internas, procedimientos, tradiciones, usos y costumbres, un representante ante el Ayuntamiento, dicha voluntad será plasmada en un acta. La convocatoria deberá expedirse del primer mes del año inmediato siguiente a la elección del ayuntamiento, en la forma y términos que éste determine y aprobada por el Cabildo; tendrá que publicarse, con su respectiva traducción, en los lugares más visibles y concurridos por los indígenas.*

*Tal representación deberá ser reconocida por el Ayuntamiento electo a más tardar el 15 de febrero del año que corresponda.*

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

**Artículo 14.-** *Los planes de desarrollo municipal, deberán...”*



#### 4. BIBLIOGRAFÍA.

BUSTILLOS Ramírez, Linda María, “Algunos elementos para la continuación de estados-plurinacionales en América latina desde la mirada de los derechos indígenas”, en *RJUAM*, No. 29, 2014, pp. 33-49

CARBONELL, Miguel (compilador), *Democracia y representación: un debate contemporáneo*, México, Tribunal electoral del poder judicial de la federación, 2005.

CARRO Alfonso Z, Introducción a la representación política. (documento web).  
[www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/.../1\\_pdfsam\\_carro.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/.../1_pdfsam_carro.pdf)

CASAS, Ernesto, “Representación política y participación ciudadano en las democracias”, en *Revista mexicana de ciencias políticas*. vol. LI, núm. 205, enero-abril, 2009

COELLO Garces Clicerio, *Repensar la ciudadanía, derechos políticos de las minorías y grupos vulnerables*, México, Ed. Triant lo Blanch, 2016.

COELLO Garcés, Clicerio, *Repensar la ciudadanía, derechos políticos de las minorías y grupos vulnerables*, México, Ed. Tirant lo Blanch, 2016.

FAIR, Hernán, “Democracia, representación política, liderazgos y la cuestión institucional. Discusiones sobre la teoría y práctica de la política en las democracias contemporáneas”, *ARBOR, ciencia, pensamiento y cultura*, Vol. 192-781, septiembre-octubre, 2016

GONZÁLEZ Galván, Jorge Alberto, “La reforma constitucional en materia indígena”, *Cuestiones constitucionales*, No. 7, julio-diciembre 2002.

GONZÁLEZ, Miguel, Araceli BURGUETE Cal y Mayor y Pablo ORTIZ –T, coordinadores *La autonomía a debate, autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina*, Quito Ecuador, Ed. FRACSO – GTZ – IWGIA – CIESAS – UNICH, 2010.

HERRAN, Salvatti, *Participación de grupos en situación de vulnerabilidad en la definición de acciones afirmativas y en el diseño de políticas públicas*, Dirección general adjunta de estudios, legislación y políticas públicas. Diciembre 2006

LIFANTE Vidal Isabel, Sobre el concepto de representación, *Edición digital a partir de Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, No. 32, 2009.

LÓPEZ Bárcenas, Francisco, *Autonomía y derechos indígenas en México*, México, Ed. CEIIH/UNAM, Ediciones Coyoacán, 2005.

MONSIVÁIS Carillo, Alejandro, “Repensando la relación entre democracia y representación: algunas propuestas para ampliar el canon democrático”, en *Perfiles latinoamericanos*, No. 41, enero/junio 2013.

PAYERO López, Lucía, *El derecho de autodeterminación de los pueblos. Análisis crítico del marco constitucional español desde la filosofía juicio-política*, Tesis doctoral, 2014.

QUIROGA Lavié, Humberto, Representación popular y división de poderes.

(documento web) 2018

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2107/11.pdf>, 15 de octubre de 2018

SARTORI, Giovanni, ¿Hay una crisis de representación?, en *Este país*, Agosto 1996.

SENADO DE LA REPUBLICA. El Municipio Mexicano. México. Instituto de Investigaciones Legislativas.

SERRANO, Cesar, *Los derechos de los pueblos indígenas*, México, Ed. Departamento de publicaciones de la facultad de derecho de la UASLP, 2009.

VALLARTA Plata, José Guillermo. El Municipio en México, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

VAZQUEZ Estrada, Alejandro, “La reconfiguración del Estado y las nuevas caras del indigenismo: modernidad, colonialidad y pueblos indígenas en Querétaro, México”, *Boletín de antropología, universidad de Antioquia*, Vol. 32, núm. 53, enero – junio 2017.

ZAFRA, Víctor Manuel, “El concepto de representación política en la teoría de la democracia de Giovanni Sartori, en *Revista española de ciencia política*, España, No. 39, noviembre 2015.

Donata, entrevista.