

# LOS AVANCES DE LA PARTICIPACIÓN INDÍGENA EN LOS AYUNTAMIENTOS MEXIQUENSES, 2016-2021

Rafael Cedillo Delgado<sup>1</sup>, Jaime Espejel Mena<sup>2</sup>

## **Resumen**

El objetivo de este trabajo es evaluar los avances de la participación que tienen los *representantes indígenas* en los municipios del estado de México, con el fin de definir las facultades y posibilidades de intervención que tiene para satisfacer las demandas y necesidades de sus comunidades. De manera comparativa, y a través del análisis de casos, se hizo una evaluación cualitativa de la participación política de los indígenas en los municipios del Estado de México, entre 2016 y 2021, para identificar los resquicios legales que limitan la inclusión política de representantes indígenas y evaluar las posibilidades de intervención en la administración municipal. La técnica de recolección es documental, de fuentes oficiales y notas periodísticas. Con tal procedimiento se constataron tres dimensiones propuestas para la valoración integral, que son: a) avance en la inclusión política indígena, b) acceso efectivo de la representación indígena en los ayuntamientos y c) capacidad de intervención en las decisiones de gobierno municipal.

**Palabras clave:** Representante indígena, comunidad étnica, Ayuntamiento, cabildo, inclusión política.

---

<sup>1</sup> PTC Centro Universitario UAEM Amecameca, CA Ciencias Política y Administración Pública, [rcedillod@uaemex.mx](mailto:rcedillod@uaemex.mx)

<sup>2</sup> PTC Centro Universitario UAEM Zumpango, CA Ciencias Política y Administración Pública, [jaimeespejel@hotmail.com](mailto:jaimeespejel@hotmail.com)

## Introducción

El estado de México es una entidad multiétnica en su composición poblacional, ya que entre sus 16 millones 187 mil 608 habitantes (2015) un número importante pertenece a alguna etnia originaria, entre las que se encuentran los Mazahuas, Otomíes, Nahuas, Matlazincas y Tlahuicas, quienes residen, en mayor o menor medida, en sus 125 municipios. Además hay población de Nahuas, Mixtecos, Mazatecos, Zapotecos, Totonacas y Mixes, que han migrado de entidades como Guerrero, Hidalgo, Oaxaca y Veracruz (Padilla, 2018, pp. 1-19). El Consejo Nacional de Población (CONAPO) señala que un poco más del 80% de los habitantes del estado de México se asumen como mestizos, el 17% se considera indígena y un 1.56% manifiesta formar parte de alguna etnia (CONAPO, 2015).

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), en el Convenio 169 sobre *Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*, establece en su artículo 1 que la palabra indígena hace referencia a lo siguiente:

Un pueblo se considera indígena por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista, de la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. Además, la conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos. (Organización Internacional del Trabajo, 2014, p. 88)

En esa tesitura se debe señalar que el número e importancia de los indígenas en México, como en el estado de México, no depende sólo de sus características fenotípicas y de si hablan o no una lengua originaria, sino también del sentido de pertenencia (autoadscripción) y de los valores compartidos como grupo social y cultural; de tal forma que el reconocimiento de que forman parte de la pluriculturalidad nacional y estatal es parte de constituir sociedades justas, inclusivas y democráticas.

Las comunidades indígenas del Estado de México se pueden dividir en dos vertientes: los pueblos originarios del estado, que comprenden a los indígenas nacidos en la entidad y los pueblos migrantes, quienes vienen de otro estado a residir en suelo mexiquense. Entre los primeros se tiene a los Mazahuas, Otomíes, nahuas, Matlazincas y Tlahuicas, que habitan principalmente en comunidades rurales de los municipios de San José del Rincón, San Felipe del Progreso, Temoaya, Ixtlahuaca y Toluca. El grupo más numeroso es de Mazahuas y Otomís, con alrededor de 100 mil indígenas cada uno., como se ve en la Tabla 1.

Tabla 1. Población indígena en el Estado de México por etnia en 2015

Etnia	Población	Porcentaje
Mazahuas	116,640	52.77%
Otomíes	97,820	43.20%
Nahuas	6,706	3.02%
Matlazincas	909	0.41%
Tlahuicas	719	0.32%

Fuente: Consejo Estatal para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (Padilla, 2012: 1).

Los indígenas Mazahuas residen en su mayoría en los municipios de Almoloya de Juárez, Atlacomulco, Donato Guerra, El Oro, Ixtapan del Oro, Ixtlahuaca, Jocotitlán, San Felipe del Progreso, San José del Rincón, Temascalcingo, Valle de Bravo, Villa de Allende y Villa Victoria; habitan en comunidades rurales con una economía de subsistencia basada en agricultura, comercio y ganadería, que entre sus principales problemas se encuentra un bajo rango de marginación, analfabetismo y deficientes servicios públicos, principalmente en cobertura de salud y servicios educativos.

El segundo grupo de importancia es el Otomí, con indígenas que residen en su mayoría en los municipios de Acambay, Aculco, Amanalco, Capulhuac, Chapa de Mota, Jilotepec, Jiquipilco, Lerma, Metepec, Ocoyoacac, Oztolotepec, Morelos, Soyaniquilpan, Temascalcingo, Temoaya, Tianguistenco, Timilpan, Toluca, Villa del Carbón, Xonacatlán

y Zinacantepec; algunas comunidades indígenas se encuentran en municipios urbanos y con gran desarrollo económico, como Toluca y Metepec, pero otros habitan en localidades rurales con difícil situación de marginación y atraso, como Temascalcingo y Capulhuac (Ver Padilla, 2018: 4-7).

Dos preguntas de investigación se desprenden del contexto que el tema de la representación indígena ante los ayuntamientos en el estado de México nos permite plantear: ¿Cómo ha sido el avance en materia de inclusión política étnica en el estado de México, con el impulso de la figura de representante indígena ante los ayuntamientos, entre 2019-2021? y ¿Cuáles son las posibilidades legales, y en el ejercicio gubernamental, del representante indígena ante los ayuntamientos del estado de México? Como supuesto general, inicial, se argumenta que: la implementación de la figura del representante indígena ante los ayuntamientos, en el estado de México, durante el 2019-2021, presenta obstáculos legales y prácticos para la inclusión, y problemas para el actuar del representante indígena en el gobierno municipal.

El procedimiento de investigación se basa en el muestreo teórico, que permitió identificar y limitar la cantidad de ayuntamientos en donde se cuenta con la experiencia de representantes indígenas; y con la técnica hemerográfica se logró la recolección, análisis y sistematización de información contenida en periódicos estatales y en gacetas municipales y artículos de revistas, para explicar qué tanto se conoce la norma, qué resultados se ha tenido en materia de inclusión indígena y evaluar la participación de los representantes indígenas en los ayuntamientos.

El trabajo está organizado en tres partes. Primero se hace una problematización de la representación política indígena en el estado de México y la normatividad en materia de inclusión étnica. En un segundo punto se analizan los obstáculos legales y prácticos que han tenido, entre 2016 y 2019, los indígenas para ser reconocidos e incluidos por los gobiernos municipales. Tercero, se puntualiza sobre las limitaciones para el ejercicio público-administrativo de los representantes indígenas en los ayuntamientos del estado de México con importante población originaria.

## **La representación indígena en los municipios mexiquenses**

El contexto étnico mexiquense nos indica que en 87 de los 125 municipios mexiquenses hay población indígena y en 46 de ellos constituyen un sector importante. Las comunidades indígenas viven en condiciones de pobreza, marginación y con condiciones precarias de vida. Los mazahuas y Otomís viven en comunidades rurales, con problemas económicos y de baja cobertura de servicios públicos. Como refiere María del Pilar Silva Rivera, sobre las comunidades indígenas:

Viven bajo condiciones de carencias, ya que los municipios tienen grados de marginación alto, medio y bajo, no cuentan con los servicios básicos como agua potable y servicios sanitarios, y los caminos hacia las localidades se hayan en condiciones precarias; presentan déficits en cuanto a vivienda y espacios educativos de nivel medio superior y superior (...) En lo que respecta a la salud y asistencia médica, en la región Mazahua el Gobierno ha realizado continuos esfuerzos para dotar de servicios a las comunidades. Sin embargo, debido al número de población, dispersión y difícil acceso a las comunidades, el servicio requiere de esfuerzos mayores. (...) Por lo tanto, las condiciones de los indígenas mexiquenses distan mucho de las de los demás habitantes del estado (Silva, 2016, p. 114-115).

A las condiciones de pobreza, marginación y atraso social en que viven los indígenas en el Estado de México, hay que agregar la falta de reconocimiento como actores políticos y la dificultad para que las autoridades emergidas de su tradicional forma de elegirlos, por usos y costumbres, sean reconocidas institucionalmente. Es por ello que, en la última década, se han promovido formas de participación política, inclusión electoral y representación indígena en los ayuntamientos, con el fin de atender la problemática económica, social, cultural y política de las comunidades indígenas.

Los avances en la materia han sido relevantes, pero faltan acciones firmes para conquistar el reconocimiento que tienen al derecho de autogobierno de las comunidades

indígenas, incluyendo el derecho a participar sin discriminación alguna en la vida política del Estado. Tal situación implica avanzar en materia de la autonomía, como:

1) El reconocimiento, mantenimiento y defensa de la autonomía de los citados pueblos para elegir a sus autoridades o representantes acorde con sus usos y costumbres y respetando los derechos humanos de sus integrantes; 2) El ejercicio de sus formas propias de autogobierno 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 y 4) La intervención efectivas en todas las decisiones que les afecte y que son tomadas por las instituciones estatales como las consultas previas con los pueblos indígenas en relación con cualquier medida que afecte sus intereses (Del Toro y Santiago, 2015: 172).

Se debe subrayar que uno de los principales obstáculos para que se respeten los derechos políticos de los indígenas en el estado de México es que han sido absorbidos históricamente, de manera clientelar y corporativa, por la estructura del Partido Revolucionario Institucional (PRI), que es dominante en los municipios rurales, quien aprovecha “la pobreza en la que viven, por el manejo de las emociones y del vínculo con los aspectos religiosos” (Silva, 2016: 116).

En materia de representación política indígena se puede recordar a la indígena Mazahua Florentina Salamanca Arrellano, quien ocupó una curul en la legislatura del estado de México, vía plurinominal, por el Partido Acción Nacional (PAN) del 2009-2012; pero que, posteriormente se le negó la posibilidad de ser presidenta municipal en San Felipe del Progreso. De igual forma se debe mencionar que el Instituto Federal Electoral (IFE), hoy Instituto Nacional Electoral (INE), reconoció al Distrito Electoral Federal número 9, con cabecera en Ixtlahuaca de Rayón (con población Mazahua y Otomí), como uno de los 28 Distritos indígenas en los cuales los partidos deberían estar obligados a postular candidatos o candidatas indígenas; el resultado ha sido que los partidos no respetan el mandato e ignoran la postulación de candidatos representantes de las comunidades indígenas (Cedillo, 2017, pp. 18-23).

Al problema de la baja participación política indígena y la deficiente inclusión de la población nativa como candidatos, vía acciones afirmativas como las cuotas electorales, hay que agregar las escasas acciones gubernamentales e institucionales por reconocer las autoridades indígenas emanadas de sus formas tradicionales de elegirlos, a pesar de que en la constitución local, y recientemente en la ley electoral y municipal, se reconoce a los indígenas como parte de la población mexiquense, con el derechos para votar y ser votados, así como participar en la toma de decisiones sobre los asuntos que atañen al territorio en el que habitan.

La forma de inclusión política que, legal, institucional y políticamente, se ha promovido en el estado de México es el impulso del *representante indígena* ante los Ayuntamientos, “que es una figura creada para que las comunidades étnicas o indígenas tengan representación ante los Municipios, siempre cuando estos cuenten con dicha población” (Dirección Jurídico-Consultiva, 2019).

Dicha figura ya se ha implementado en forma similar en el estado de Sonora, con una vida de más de dos décadas, bajo la nominación de *regidor étnico*, que es una persona elegida por la comunidad indígena mediante el sistema normativo de usos y costumbres, el cual se agrega al ayuntamiento que fue electo mediante el sufragio popular a través de partidos políticos; este se asume como representante reconocido por la institucionalidad y por su comunidad indígena. Pese al cuestionamiento sobre los alcances del regidor étnico en Sonora, por su papel acotado dentro de la administración y burocracia municipal (Paz, 2015, p. 114), o bien que la representación se ha convertido en mera “ventanilla para plantear las demandas económicas, políticas y culturales de los indígenas” (Acosta, 2011, p. 20), sí representa una forma institucional de inclusión y participación indígena.

Teóricamente parece ser una forma híbrida de representación política, ya que despliega un puente entre el gobierno municipal, electo constitucionalmente, y las autoridades indígenas, nombradas a través de sus formas tradicionales de organización social y política. Esta fórmula de representación indígena ante los ayuntamientos en el estado de México, tiene como antecedente un largo proceso de inclusión indígena que

inicia en 2011, con las modificaciones al artículo 17, de la *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México*, en el cual se especifica que:

Artículo 17. (...)

Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos, con el propósito de fortalecer su participación y representación política, de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

Los pueblos y comunidades indígenas podrán elegir, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a sus autoridades o sus representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfruten y ejerzan su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía estatal. En ningún caso las practicas comunitarias podrán limitar los derechos político electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales. (Secretaría de Asuntos Parlamentarios, 2020, p. 12)

Dicho precepto constitucional sienta las bases generales para que las instituciones electorales y gubernamentales, estatales y municipales, comiencen a diseñar e implementar mecanismos a través de los cuales incentivar la participación política indígena, mejorar la representación política de las comunidades nativas y crear el entramado institucional-tradicional para optimizar las condiciones de vida de la población originaria en la entidad. Con ello se reconoce que los indígenas forman parte, poblacional y culturalmente, del estado de México, se les confiere legalmente los derechos políticos escamoteados hasta el momento y se impulsa la participación política indígena en los gobiernos municipales.

En materia electoral, el Congreso local, como el Instituto Electoral del Estado de México (IEEM), se dieron a la tarea (en 2014 y 2018) de modificar el *Código Electoral del*

*Estado de México*, en su artículo 23, párrafo segundo y tercero, *para* garantiza el derecho que tienen los pueblos y comunidades indígenas para elegir representantes ante los Ayuntamientos (Gobierno del Estado de México, 2020, pp. 36 y 37). En lo relativo a garantizar el acceso legítimo al gobierno municipal, se emprendieron acciones encaminadas a fomentar la participación indígena, incrementar la participación de comunidades étnicas en los órganos de gobierno municipal; por ello se reforma el artículo 78 de la *Ley Orgánica Municipal del Estado de México* (2015), el cual establece que:

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

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

Los municipios pluriculturales, podrán tener un representante por cada etnia y/o grupo indígena. (Secretaría de Asuntos Parlamentarios, 2020b: 32)

Dicha reforma concluye con el diseño normativo, pero lo cual no significa el pleno cumplimiento y efectividad de la acción institucional que busca la inclusión política indígena en el órgano de decisión gubernamental municipal; a la vez que reconoce las formas tradicionales en que las autoridades indígenas son electas. De tal manera que, la responsabilidad y obligación de cumplir el mandato legal para la inclusión indígena en los ayuntamientos, no sólo quedaba en manos de la autoridad electoral, sino también de las autoridades municipales.

## **Acceso efectivo de la representación indígena en los ayuntamientos**

En los antecedentes recientes se encuentran algunas problemática que ocasiona la elección de los representantes indígenas ante los ayuntamientos en el estado de México; como la experiencia en los municipios San José del Rincón y Tlalnepantla (2016), Toluca y San Mateo Atenco (2019), en los cuales se encontró: desconocimiento de las comunidades indígenas del derecho a ser electos ante el ayuntamiento; problemas con la lengua en que se emiten las convocatorias en la *Gaceta Municipal*, en donde se debe especificar fechas de registro, asamblea y nombramiento del cargo, la etnia o etnias reconocidas, el respeto a los procedimientos tradicionales de elección, la obligación de levantar el acta de acuerdos; el carácter honorífico del cargo que se elige y la indefinición de funciones y facultades que los representantes indígenas pueden asumir y realizar (ver H. Ayuntamiento de San José del Rincón, 2016; Tlalnepantla, 2016; Toluca, 2019 y TEEM, 2019 y 2019b).

Las experiencias vividas revelan que: “los términos y procedimientos de designación del representante indígena en el Estado de México, no está claro en la ley electoral; incluso, no está exento de problemas en el proceso de designación (Ver Dirección Jurídico-Consultiva, 2019).

Un caso que ejemplifica la poca observancia a la norma que rige la elección de los representantes indígenas, quienes deberán ser electos mediante usos y costumbres por las comunidades étnicas, es lo que ocurrió en San Felipe del Progreso, uno de los municipios con mayor población indígena Mazahua en la entidad en 2019. Conforme al 78 de la *Ley Orgánica Municipal del Estado de México* (2015) el H. Ayuntamiento del municipio en mención convocó para la elección del RI, pero utilizó un procedimiento administrativo en donde un jurado institucional se encargaría de designarlo, en la misma sede del ayuntamiento. Desde la convocatoria emitida (19 de marzo de 2019) se aclaraba que el cargo “era honorífico, y en ningún caso sería remunerado”, y se le solicitó al aspirante entregar una reseña de los usos y costumbres de San Felipe del Progreso, curriculum vitae con fotografía, presentar solicitud para ocupar el cargo, credencial del INE y constancia domiciliaría expedida por el delegado municipal de la localidad.

Sobre el método de elección, especificado en el numeral sexto de la convocatoria, cabría destacar: el lugar en donde se realizaría (un espacio municipal), quien tomaría la decisión (un jurado) y cuál sería el procedimiento (un escrutinio público). Lo cual se especifica de la siguiente forma:

La elección del representante indígena, se llevará a cabo mediante jurado, que estará integrado por los servidores públicos que determine el Ayuntamiento.

- a) La elección se desarrollará el día 09 de abril de 2019, a las 14:00 horas en el Salón Anexo al Cabildo, del H. Ayuntamiento de San Felipe del Progreso.
- b) Participarán en la elección aquellas personas que hayan dado cumplimiento a lo establecido en la base segunda y tercera.
- c) Los servidores públicos designados por el ayuntamiento harán del conocimiento los nombres de los candidatos.
- d) El jurado asignado examinará a los participantes que hayan obtenido dictamen de procedencia.
- e) Concluida la participación de los aspirantes, el jurado determinará quién será el próximo representante indígena en el Municipio de San Felipe del Progreso, durante la Administración 2019-2021. (Convocatoria, 2019)

El acto de elección del representante indígena, que a todas luces no respeto el principio de elección por el sistema tradicional de usos y costumbres, electo por la comunidad indígena y con respeto a su autonomía e independencia, fue consumado y celebrado por las autoridades municipales como un triunfo, a pesar de faltar al espíritu de la normatividad. La publicación en facebook del H. Ayuntamiento de San Felipe del Progreso, señaló lo siguiente:

El H. Ayuntamiento de San Felipe Del Progreso comprometido con el pueblo Mazahua, organizó la elección para elegir de manera democrática al representante Indígena del municipio. En donde El Presidente constitucional de San Felipe del Progreso Alejandro Tenorio Esquivel recalcó que al elegir el representante indígena, este deberá defender las causas más nobles de los

Mazahuas, para dar a la ciudadanía el mejor representante que puedan tener y que sea portavoz de esta gran etnia ante este municipio y el mundo. Para elegir al representante Indígena se basaron en los siguientes rubros:

- Manejo Oral
- Conocimiento de Usos y Costumbres
- Conocimiento de derechos de los Indígenas

El jurado estuvo conformado por: Cruz Ivette González Jerónimo (Séptima Regidora), Álvaro Nieves Bautista (Quinto Regidor), Antonio Pérez Mondragón (Representante del INPI), Héctor Javier Contreras (Director de Desarrollo Social), y el Profesor Antolín Celote Preciado.

Tras una elección democrática resultó ganador el ciudadano Marcial Mariano Sánchez. (Mas San Felipe, 2019).

En San Felipe del Progreso no se respetó la elección del Representante Indígena mediante el sistema tradicional de usos y costumbres; el RI Marcial Mariano Sánchez, no fue electo por su comunidad, sino por un jurado integrado por regidores del Ayuntamiento, dos autoridades estatales y por un académico especialista en asuntos indígenas y los criterios de elección no fue el apoyo ciudadano, sino el conocimiento que los concursantes demostrarán sobre usos y costumbres, derechos indígenas y manejo oral. Como el mismo comunicado lo indica, se eligió un representante de las comunidades indígenas, para defender sus derechos y mediante un procedimiento que se presume “democrático”, pero que no responde a los requerimientos que la norma indica: autonomía, legitimidad y representatividad de la comunidad indígena Mazahua.

El proceso electivo del representante indígena ante los ayuntamientos del estado de México, derivados de las experiencias de 2016 y 2019, revela problemas en la omisión de las convocatorias, por parte de las autoridades municipales, para elegir al RI; en los municipios en donde se emitieron las convocatorias no eran difundidas en forma masiva, ni en la lengua que correspondía a las etnias asentadas en la demarcación; hubieron problemas en algunos municipios con varias comunidades indígenas, que derivaron en conflictos en tribunales, y había poca claridad en la normatividad sobre los alcances, en

funciones, y en retribución económica, que tenían los representantes indígenas una vez que asumían sus funciones.

Debido a las confusiones e incumplimiento del mandato, la LX legislatura del estado de México tuvo que emitir un comunicado, el 24 de agosto de 2020, para que los municipios cumplieran con la norma en materia de inclusión indígena en los ayuntamientos mexiquenses. La parte sustancial mandata lo siguiente:

## **A C U E R D O**

**ARTÍCULO ÚNICO.** Se exhorta respetuosamente a los municipios con población indígena, para que convoquen oportunamente a las sesiones de cabildo, a los Representantes de Comunidades Indígenas, debidamente reconocidos ante el Ayuntamiento, respetando en todo momento su derecho a voz y para que, de acuerdo con su capacidad presupuestal, se les proporcionen las condiciones económicas y materiales para el desempeño de su encargo (Gobierno del Estado de México, 2020, p. 7).

El avance, cada vez más visible para que los municipios emitan convocatorias, o publiquen en las Gacetas municipales, el derecho que tienen las comunidades indígenas para contar con un representante indígena ante los ayuntamientos, tuvo como resultado que en varios municipios se aceptara la necesidad de la representación, se aclararan procedimientos y resolvieran problemas propios de la elección de autoridades consideradas auxiliares para el ayuntamiento; pero, también revelará las limitaciones en las funciones que tendría el RI ante el ayuntamiento municipal, principalmente sobre la asistencia a las sesiones de cabildo y la calidad de la representación, con voz pero sin voto, e incluso sin espacio y materiales para cumplir con sus funciones, lo cual es materia del siguiente punto.

## **Las facultades del Representante Indígena en los ayuntamientos**

Con base en el análisis del proceso de integración y participación de los representantes indígenas en los ayuntamientos, algunas autoridades municipales han mostrado

desconocimiento sobre las facultades que los RI tienen y en otros casos, son estos últimos quienes muestran desconocimiento sobre la calidad y alcances de su representación. Sintetizando la situación, el sentir es que, una vez electos no tienen las mismas facultades y funciones que un regidor, que son limitadas sus posibilidades de participar en el cabildo, imposibilidad de gestionar recursos, servicios o programas de gobierno y falta de remuneración económica; complicaciones que significan un obstáculo para cumplir con las expectativas que la representación política indígena genera.

El diagnóstico sobre la aplicación de la figura del representante indígena en los ayuntamientos mexiquenses, puntualiza que:

Si bien es cierto que existe formalmente el reconocimiento de las comunidades y pueblos indígenas y del derecho que tienen de elegir representantes ante los ayuntamientos, así como de un procedimiento que permite ejercerlo, esto no es suficiente para que en la práctica cotidiana puedan incidir en la toma de decisiones del municipio en el que radiquen, puesto que, la ley no garantiza el tipo de participación que tendrán en las sesiones de cabildo, los requisitos para convocarlos y si pueden gozar de recursos materiales y humanos para el adecuado ejercicio de su representatividad en beneficio de sus comunidades (Dirección de Partidos Político: 2020: 1).

En el proceso de aclaración sobre las facultades y alcances de un RI ante los ayuntamientos se debe destacar el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano (SUP-JDC-114/2017), de la Representante Indígena del municipio de Temoaya, Roció Silverio Romero, quien en su denunció que, al presentarse a cumplir sus funciones en el ayuntamiento, el presidente municipal le indicó que en las sesiones de Cabildo no tendría derecho a voto, tendría derecho a voz solamente cuando se tratarán temas inherentes a su representatividad; de igual forma, señaló que no se le proporcionó mobiliario y papelería para el desempeño de sus funciones, los que debía comprar con sus recursos, lo que consideraba era discriminación para su nombramiento (TEEM, 2017, p- 2-10).

La respuesta del Tribunal Electoral es muy aleccionadora sobre el tema ya que, a pesar de reconocer que el legislativo del estado de México no dejaba claros los alcances del RI, señaló que la quejosa, Rocío Silverio Romero, hacía una interpretación errónea de la norma para solicitar tener derecho a voz y voto en el cabildo para darle eficacia a la representación indígena. Lo cual no puede ocurrir en virtud de lo siguiente:

En Primer término. Confunde los conceptos de Ayuntamiento y Cabildo, pues en tanto el Ayuntamiento es el órgano de gobierno de un municipio, el cual se encuentra integrado por un Presidente, y el número de regidores y síndicos que la ley determine; el Cabildo es la actuación del ayuntamiento como órgano deliberante, para resolver los asuntos de su competencia.

En segundo término, la actora pasa por alto que su representación debe ejercerse ante (delante de o en presencia del ayuntamiento y no, dentro (en el interior) del Ayuntamiento, como pretende hacer valer la incoante, siendo a partir de ese equivoco, que argumenta la asiste el derecho a voz y voto en el Cabildo, deducción que es incorrecta (TEEM, 2017, p. 30).

Se agrega que la Constitución local, como el Código Electoral de la entidad, establecen que los “pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a elegir representantes ante los Ayuntamientos con el propósito de fortalecer su participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas” (TEEM, 2017, p. 30), pero no especifica que “dentro del”. De igual forma, en la ley Orgánica Municipal, en sus artículos 27 y 28, señala que, en los cabildos abiertos podrán participar directamente los habitantes (en este caso el representante indígena) con derecho a voz, pero sin voto, a fin de discutir asuntos de su interés para la comunidad; en estos casos el Ayuntamiento escuchará la opinión del público que participe en la sesión y podrá tomarla en cuenta al dictaminar sus resoluciones.

La sentencia tiene su parte sustancial en lo siguiente:

Por todo lo anterior, no es posible para este órgano jurisdiccional conceder a la actora el alcance del derecho de representación indígena pretendido, relativo a que el Congreso del estado de México emita medidas legislativas para que en el ejercicio de sus derechos políticos, los representantes indígenas ante

Ayuntamiento cuenten con derecho a voz y voto en el Cabildo, toda vez que como ha quedado plasmado; toda vez que con ello, significaría necesariamente formar parte del Ayuntamiento, circunstancia que a todas luces sería contraria a la integración prevista en el citado artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, precepto constitucional que es claro en acotar la integración del órgano de gobierno municipal, al establecer que cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, que estará integrado por un Presidente Municipal y el número de Regidores y Síndicos que la Ley determine (TEEM, 2017, p. 32).

Ante este orden de ideas, normativamente la figura de representante indígena ante el ayuntamiento carece de facultades para incidir sustancialmente en los asuntos de la enmarcación municipal, derivándose en una mera opinión para los asuntos particulares que le competen, como si no fuera parte de todos los asuntos considerados no indígenas, por ejemplo de la construcción de carreteras y obra pública aparentemente fuera de sus límites, o de asuntos del ámbito estatal o municipal sobre cultura, educación, salud o seguridad, como si no les competiera su discusión y resolución. Por ello, Rocío Silverio Romero, argumenta que, así como está la ley resulta insuficiente para ejercer plena y eficaz el cargo, ya que la “legislación no les da derecho a voz ni voto para participar en los cabildos; por lo que se encuentra limitada a una representación simbólica que vulnera el derecho de la actora a ejercer y desempeñar el cargo” (TEEM, 2017, p. 16).

Sin embargo, en la misma resolución, se estableció que los representantes indígenas si deben contar con los elementos y recursos materiales para ejercer su representación, lo cual tendría como finalidad fortalecer la participación y representación indígena; en virtud de lo cual, el “Ayuntamiento determinará los recursos económicos y materiales mínimos que resulten necesarios para el ejercicio de su representación (...) de conformidad con el presupuesto del ayuntamiento y ser consecuentes con las actividades esenciales e indispensables para el ejercicio de la representación (TEEM, 2017, p.62).

En el terreno de los hechos, y no del derecho, las autoridades de los ayuntamientos procuran trabajar con los representantes indígenas, dándoles cada vez más reconocimiento, en el sentido de verse obligados a convocarlos a las sesiones de Cabildo (en el entendido que sólo tienen voz), lo cual omitían hacerlo inicialmente; de igual forma de dotarlos con algunos recursos e implementos para cumplir con su papel de representar a las comunidades indígenas. No son pocos los RI que se quejan de que al solicitar al presidente municipal de una oficina donde recibir a sus representados indígenas o que sean dotados con implementos y materiales para hacer oficios o trámites para cumplir con su desempeño, se les ha escamoteado o deben sufragar los gastos de su bolsillo, pues no reciben un sueldo y los apoyos que pueden recibir son muy limitados.

En este último rubro, no son pocos los casos de asignarles un espacio lejos del edificio municipal o en espacios pequeños, sin muebles adecuados o con escaso apoyo en papelería, como ocurrió con María Juana Peña Rubio, primera representante de pueblos originarios en el Ayuntamiento del municipio de Ocoyoacac, el 20 de agosto del 2020, quien tomar posición del nombramiento le fue entregado un cubículo de escasos 6 metros cuadrados, una mesa y un paquete de hojas y algunos lapiceros para cumplir su función (ver figura 1). Si bien es cierto que no se les puedan asignar una oficina como ocurre con los regidores, si deberían instalarlos dentro del ayuntamiento, hacer notar su presencia y ser visibles para las comunidades indígenas, ya estos deben ser el canal para hacer llegar sus demandas, con las restricciones señaladas, ante el cabildo municipal.

La representación política indígena en los Ayuntamientos en el Estado de México está en proceso de construcción, tiene menos de una década de implementarse, es una forma de participación poco conocida, incluso para los indígenas que tradicionalmente se les ha desconocido sus derechos. Los avances son relevantes en virtud de hacer visible su presencia y de aclarar los alcances de efectividad de la representación, al tiempo que ha revelado las limitaciones y prácticas discriminatorias por algunas autoridades municipales. El camino ha empezado a abrir senderos, pero llegar a mejores horizontes para mejorar la condición de vida del indígena, no debe tardar en llegar.

Figura 1. Oficina de Representante Indígena de Ocoyoacac, María Juana Peña Rubio



Fuente: Fotografía de Filiberto Ramos (2020) del *Sol de Toluca*.

## Conclusiones

Los hallazgos indican que hay una visible inclusión política de representantes indígenas en los municipios mexiquenses, incluso se han aclarado vacíos normativos sobre los alcances de su intervención. Sin embargo, el ejercicio de la representación indígena en los municipios revela que su papel se limita al reconocimiento por parte de las autoridades municipales, de contar con apoyo financiero y de espacios para su desempeño, pero su función se limita a asistir a las sesiones de cabildo, principalmente cuando se tratan asuntos que les compete, con voz pero sin voto, por lo que su papel es más testimonial que efectiva. Hay avances en la inclusión política, pero es insuficiente para lograr que los indígenas cuenten con una real y efectiva representación en los municipios del estado de México.

En el campo de la administración pública municipal, es importante destacar que su posibilidad de intervención es muy limitada, ya que la inclusión indígena no significa una representación efectiva; se ha avanzado en su participación, pero no en la capacidad de intervención y de influir en las decisiones en el gobierno municipal. Los posibles cambios normativos requeridos, o los arreglos institucionales necesarios para incluir en el cabildo a un representante indígena resultan complicados, ya que viene a trastocar el entramado institucional y constitucional que determina la tradicional forma de integrar el ayuntamiento; pero esperamos con en poco tiempo puedan superarse las limitaciones legales, y prácticas, para garantizar la efectiva intervención del representante étnico.

## Referencias

- Ávila, Alondra (2019). "Cabildo de Toluca designa a Representante indígena", en *Milenio* 2020. México, 25 de julio. Recuperado de <https://www.milenio.com/politica/gobierno/cabildo-de-toluca-designa-al-representante-indigena>
- Ayuntamiento de San José del Rincón (2016). *Gaceta Municipal*. Ayuntamiento Constitucional de San José del Rincón, 2016-2018. México. 13 de mayo. Recuperado de, [https://www.ipomex.org.mx/recursos/ipo/files\\_ipo/2016/140/5/ca9856e7d3374587df0fa5bcd89034ce.pdf](https://www.ipomex.org.mx/recursos/ipo/files_ipo/2016/140/5/ca9856e7d3374587df0fa5bcd89034ce.pdf)
- Ayuntamiento de Tlalnepantla (2016). *Gaceta Municipal*. Ayuntamiento Constitucional de Tlalnepantla de Baz, 2016-2018, México. 01 de abril Recuperado de <http://www.tlalnepantla.gob.mx/pages/gaceta/see.php?gaceta=Gaceta%2014.pdf>
- Ayuntamiento de Toluca (2019). *Gaceta Municipal* Ayuntamiento Constitucional de Toluca, 2019-2021, México. 12 de junio. Recuperado de <https://www2.toluca.gob.mx/wp-content/uploads/2019/06/Convocatoria-Representante-Indigena-Toluca-TEEM-para-revisioi%CC%80n.pdf>
- Ballestero, María Vittoria (2006). "Igualdad y acciones positivas. Problemas y argumentos de una discusión infinita". *DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 29, pp. 59-76.
- Cedillo Delgado, Rafael (2009). "Rasgos de la cultura política de los indígenas en México. Una revisión a inicios del siglo XXI". *Espacios Públicos*, 12 (26), diciembre. Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, pp. 206-228.

- Cedillo Delgado, Rafael (2017). "Cuotas electorales y otras formas de Inclusión para indígenas en México en el Contexto latinoamericano". *Pensares y Quehaceres*, 5, julio-diciembre, México: EON, pp. 9-29.
- Cedillo Delgado Rafael (2020). *Representación política de Indígenas y afrodescendientes en América Latina. Los casos de México, Perú y Costa Rica*. Toluca, México: Instituto Electoral del Estado de México.
- Cotta, Mauricio (2008). "Representación política", en Bobbio, Norberto, Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco, *Diccionario de política*, Tomo II (F-Z), Decimosexta edición. México: Siglo XXI editores.
- Del Toro Huerta, Mauricio Iván y Santiago Juárez, Rodrigo (2015). *La perspectiva intercultural en la protección y garantía de los derechos humanos (Una aproximación desde el análisis de las controversias electorales en comunidades indígenas)*. México: Comisión de Derechos Humanos.
- Dirección de Partidos Político del IEEM (2020, 20 de agosto). "La representación de las Comunidades y Pueblos Indígenas en los Ayuntamientos". *Agenda Mexiquense*, Toluca. Recuperado de <http://agendamexiquense.com.mx/la-representacion-las-comunidades-pueblos-indigenas-en-los-ayuntamientos/>
- Gobierno del Estado de México (2020). *Código Electoral del Estado de México*. Toluca: Instituto Electoral del Estado de México. Recuperado de <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/cod/vig/codvig005.pdf>
- Gobierno del Estado de México (2020, 24 de agosto). *Gaceta de Gobierno del estado de México. Periódico Oficial*. Gobierno del Estado de México. p. 7. Recuperado de
- Mas San Felipe del Progreso (2019, 9 de abril). La elección de Representante indígena en San Felipe del Progreso, Recuperado de <https://www.facebook.com/912826282244410/posts/el-h-ayuntamiento-de-san-felipe-del-progreso-comprometido-con-el-pueblo-mazahua-/978740415652996/>
- Organización Internacional del Trabajo (2014). *Convenio Núm. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Lima: Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Padilla Camacho Everardo (2018). *Poblaciones indígenas en el Estado de México*, Toluca, México: Instituto de Estudios Legislativos, págs. 1-19. Recuperado de <http://www.inesle.gob.mx/Investigaciones/2018/12-18%20Poblaciones%20Indigenas%20en%20el%20Estado%20de%20Mexico.pdf>

- Paz Frayre, Miguel Ángel (2015). “Regidurías indígenas Tohono O’otham: política y tradición”, en *Alteridades*, 25 (49): Págs. 109-119.
- Pitkin, Hanna Fenichel (1985). *El concepto de representación*. Traducción Ricardo Montero Romero. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Ramos, Filiberto (2020, 20 de agosto). “Nombran representante indígena ante ayuntamiento de Ocoyoacac”, *Sol de Toluca*. Recuperado de [https://www.elsoldetoluca.com.mx/local/nombran-representante-indigena-ante-ayuntamiento-de-ocoyoacac-5651133.html?fbclid=IwAR0shhKIARHuMyT0x7-3AQWe0c3WYEBq1xnfynKx\\_cx2Q8RjvAUfWDzbYs4](https://www.elsoldetoluca.com.mx/local/nombran-representante-indigena-ante-ayuntamiento-de-ocoyoacac-5651133.html?fbclid=IwAR0shhKIARHuMyT0x7-3AQWe0c3WYEBq1xnfynKx_cx2Q8RjvAUfWDzbYs4)
- Rodríguez Obregón, José Arturo (2016, 17 y 18 de octubre). “El diseño institucional y gobernanza municipal”, en *7° Congreso Internacional en Gobierno, Gestión y Profesionalización en el ámbito local ante los grandes retos de nuestros tiempos*. Estado de México: Universidad de Sonora-IAPAS.
- Secretaria de Asuntos Parlamentarios (2020). *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México*. Toluca: LX legislatura. Legislatura del Estado de México. Recuperado de <http://www.secretariadeasuntosparlamentarios.gob.mx/constitucion.html>
- Secretaria de Asuntos Parlamentarios (2020b). *Ley Orgánica Municipal del Estado de México*. Toluca, México: LIX Legislatura del Estado de México. Recuperado <http://www.secretariadeasuntosparlamentarios.gob.mx/mainstream/Actividad/legislacion/leyes/pdf/061.pdf>
- Silva Rivera, María del Pilar (2016). “Comunidad Mazahua”, en *La democratización y el poder político del Gobernador en la configuración del sistema de Partidos en el Estado de México*. Toluca, México: Instituto Electoral del Estado de México. Serie Breviarios de Cultura Política, núm. 28.
- TEEM (2019). Juicio para la Protección de los Derecho Político-Electorales del Ciudadano”, *Sentencia SUP-JDC/114-2017*. Toluca: Tribunal Electoral del Estado de México. Recuperado de [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_judicial/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0114-2017.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0114-2017.pdf)
- TEEM (2019). Juicio para la Protección de los Derecho Político-Electorales del Ciudadano”, *Sentencia JDCL/124/2019*. Toluca: Tribunal Electoral del Estado de México. Recuperado de [http://www.teemmx.org.mx/docs/sentencias/Sentencias\\_2019/JDCL/JDCL1242019.pdf](http://www.teemmx.org.mx/docs/sentencias/Sentencias_2019/JDCL/JDCL1242019.pdf)

TEEM (2019b). Juicio para la Protección de los Derecho Político-Electorales del Ciudadano”, *Sentencia* JDCL/173/2019. Toluca: Tribunal Electoral del Estado de México. Recuperado de [http://www.teemmx.org.mx/docs/sentencias/Sentencias\\_2019/JDCL/JDCL1732019.pdf](http://www.teemmx.org.mx/docs/sentencias/Sentencias_2019/JDCL/JDCL1732019.pdf)

TEPJF (2020). “Juicios para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano”, *Sentencia* SCM-JDC-0049-2020. Tribunal Electoral del poder Judicial de la Federación, México: 12 de marzo. Recuperado de <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/df/SCM-JDC-0049-2020.pdf>

Wright, Claire, Aguirre Sotelo, Víctor Ernesto y Rodríguez Cruz, Alejandro (2018). *El derecho a la Consulta en materia electoral de los pueblos y comunidades indígenas*. Toluca, México: Instituto Electoral del Estado de México.