

Gaceta

de Derechos Humanos

**ORGANO INFORMATIVO DE LA
COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MÉXICO**

SUMARIO

RECOMENDACIÓN GENERAL 1/2025

**PERSONAS TITULARES DE LAS PRESIDENCIAS
MUNICIPALES CON PRESENCIA DE POBLACIÓN
INDÍGENA EN EL ESTADO DE MÉXICO**

AÑO 2025, NÚMERO 51, 14 DE JULIO DE 2025

RECOMENDACIÓN GENERAL 1/2025

SOBRE LA INCLUSIÓN DE REPRESENTANTE INDÍGENA Y LA DIRECCIÓN DE ASUNTOS INDÍGENAS O SU EQUIVALENTE EN LOS MUNICIPIOS CON PRESENCIA DE POBLACIÓN INDÍGENA, PARA CONSOLIDAR LA VOLUNTAD DE LAS COMUNIDADES EN LOS PROCESOS QUE LES CONCIERNEN

DERECHOS HUMANOS INTERRELACIONADOS: DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN, A LA CONSULTA PREVIA Y EL DERECHO RELACIONADO A LA ELECCIÓN DE LAS FIGURAS DE REPRESENTANTE INDÍGENA Y LA DIRECCIÓN DE ASUNTOS INDÍGENAS O SU EQUIVALENTE

TOLUCA DE LERDO, ESTADO DE MÉXICO; 16 DE JUNIO DE 2025

PERSONAS TITULARES DE LAS PRESIDENCIAS MUNICIPALES

1

CON PRESENCIA DE POBLACIÓN INDÍGENA

EN EL ESTADO DE MÉXICO¹

PRESENTES

I. COMPETENCIA

Este Organismo es competente para emitir esta Recomendación General, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 16, párrafo primero y tercero de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México;² 1, 2, 13, fracciones I,

¹ Conforme a lo establecido en el artículo 6, de la Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de México (vigente en la emisión de esta Recomendación), interrelacionado con lo dispuesto en el artículo 87 Bis de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

² **Artículo 16.-** La Legislatura del Estado establecerá un organismo autónomo para la protección de los derechos humanos que reconoce el orden jurídico mexicano, el cual conocerá de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa, provenientes de cualquier autoridad o servidor público del Estado, o de los municipios que violen los derechos humanos. Este organismo formulará recomendaciones públicas no vinculatorias, así como denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

[...]

El organismo que establecerá la Legislatura del Estado se denominará Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propio.

III y VIII, 28, fracción XIV, 99, fracción V, de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México;³ 2 y 106 de su Reglamento Interno.⁴

La presente Recomendación General, de **carácter especializada**, se encuentra coordinada por la Segunda Visitaduría General, bajo los criterios dispuestos en los artículos 13 Bis, fracciones I, II y VI, y 16 Bis, fracción V, del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.⁵

Tanto el artículo 1º, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como el diverso 5, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, establecen que **todas las autoridades**, en el ámbito de sus competencias, tienen obligaciones de carácter general, que serán la base de actuación, consistentes en **promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos**.

Asimismo, las obligaciones generales deben realizarse y ser acordes a los principios esenciales de los derechos humanos, a saber: **universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad**.

³ **Artículo 1.-** Las disposiciones de esta Ley son de orden público, interés social y observancia general en el Estado de México, en términos de lo establecido por los artículos 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 16 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Artículo 2.- La presente Ley tiene por objeto establecer las bases para la protección, observancia, respeto, garantía, estudio, promoción y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano; así como los procedimientos que se sigan ante la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.

Artículo 13.- Para el cumplimiento de sus objetivos la Comisión tiene las atribuciones siguientes:

I. Conocer de quejas o iniciar de oficio investigaciones, sobre presuntas violaciones a derechos humanos, por actos u omisiones de naturaleza administrativa de cualquier autoridad o servidor público estatal o municipal;

[...]

III. Sustanciar los procedimientos que correspondan, en los términos previstos por esta Ley y demás disposiciones aplicables;

[...]

VIII. Formular recomendaciones públicas no vinculatorias y demás resoluciones que contemple esta Ley;

Artículo 28.- La o el Presidente tiene las facultades y obligaciones siguientes:

XIV. Aprobar y emitir Recomendaciones públicas no vinculatorias; así como Resoluciones de no Responsabilidad;

Artículo 99.- La Comisión puede dictar las resoluciones siguientes:

[...]

V. Recomendaciones Generales: cuando derivado de los estudios realizados por el Organismo, se determine que diversas autoridades han vulnerado derechos humanos, las cuales no requieren aceptación por parte de las autoridades a quienes vayan dirigidas; sin embargo, la verificación de su cumplimiento se hará mediante la realización de estudios generales, que para tal efecto realice la Comisión.

⁴ **Objeto de la Comisión**

Artículo 2.- La Comisión de Derechos Humanos del Estado de México como organismo autónomo, tiene a su cargo la protección de los derechos humanos de conformidad con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los instrumentos internacionales, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México y demás ordenamientos legales.

Recomendación General

Artículo 106.- La Comisión podrá emitir Recomendaciones Generales a las diversas autoridades, del Estado y municipios; a efecto de promover modificaciones normativas y eliminar prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los derechos humanos.

Dichas Recomendaciones serán elaboradas de manera similar a las particulares y se fundamentarán en los estudios realizados por la propia Comisión o con el apoyo de informes o estudios de instancias oficiales o privadas, que se estime pertinente.

⁵ **Atribuciones de la Segunda Visitaduría General**

Artículo 13 Bis.- La Segunda Visitaduría General, además de las facultades y obligaciones contenidas en la Ley, tiene las siguientes atribuciones:

I. Someter a consideración de la Presidencia, los asuntos que sean de su competencia;

II. Desarrollar mecanismos de control y seguimiento que, conforme a su competencia, permitan implementar medidas eficaces y eficientes en los proyectos que lleve a cabo la Comisión;

[...]

VI. Las demás que le confieren otras regulaciones y aquellas que le encomiende la Presidencia.

[...]

Artículo 16 Bis.- La Unidad Especializada de Seguimiento de Recomendaciones y Proyectos tiene las atribuciones siguientes:

V. Las demás que le confieran otras regulaciones y aquellas que le encomiende la Segunda Visitaduría General.

Por tanto, las autoridades y las personas servidoras públicas tienen, como obligaciones específicas, el deber de **prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos**, como lo contempla el orden jurídico mexicano.

Atento a lo anterior, se emite el presente instrumento recomendatorio, cuyo **objeto es que los Ayuntamientos con presencia de población indígena, en cumplimiento a sus obligaciones constitucionales, cuenten en forma efectiva con las personas representantes indígenas que dispone la norma, así como, con la Unidad de Asuntos Indígenas o su equivalente.**

En el presente documento se hace referencia a diversas autoridades, instituciones, así como normativa, por lo que a continuación, se presenta un cuadro con siglas, acrónimos y abreviaturas utilizadas para facilitar la lectura y evitar su constante repetición:

Clave	Significado
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CODHEM	Comisión de Derechos Humanos del Estado de México
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CPELMS	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
COESPO	Consejo Estatal de Población
DOF	Diario Oficial de la Federación
DNUPDI	Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas
LDCIEM	Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de México
LOMEM	Ley Orgánica Municipal del Estado de México
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
PDEM	Plan de Desarrollo del Estado de México 2023 – 2029

II. GLOSARIO

- **Autoadscripción indígena:** Las personas que, en lo individual o de manera colectiva, se autoidentifiquen como integrantes de una comunidad indígena, bastará su palabra para gozar de los derechos que, por pertenecer a ese grupo, les corresponden.⁶
- **Consulta previa:** La responsabilidad de los gobiernos de realizar consultas a los pueblos indígenas ante cualquier medida legislativa o administrativa susceptible de afectarles.⁷
- **Paridad de Género:** Es uno de los propulsores determinantes de la democracia, cuyo fin es alcanzar la igualdad en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación y representación social y política, y en las relaciones familiares al interior de los diversos tipos de familias, las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales, y que constituye una meta para erradicar la exclusión estructural de las mujeres.⁸
- **Perspectiva Intercultural:** Método de análisis que estudia las relaciones de poder entre las personas de distintas culturas, establece el diálogo entre dichas culturas como algo deseable y posible e identifica la demanda de derechos y las condiciones que impiden su pleno cumplimiento en contextos donde la multiculturalidad es un hecho social, como sucede en México.⁹
- **Pluriculturalidad:** Es la presencia simultánea de diversas tendencias ideológicas y grupos sociales coordinados en una unidad estatal; es decir, dos o más culturas en una misma circunscripción territorial; cada cultura tiene su forma de vivir, su propio idioma, creencias religiosas, vestimentas; los grupos culturales coexisten, apegadas cada uno a su propia idiosincrasia.¹⁰
- **Pueblo indígena:** aquellas colectividades con una continuidad histórica de las sociedades precoloniales establecidas en el territorio nacional; y que conservan, desarrollan y transmiten sus instituciones sociales, normativas, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.¹¹

⁶ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Tesis LIV/2015. Comunidades indígenas. La autoadscripción de sus integrantes no implica necesariamente acoger su pretensión. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>.

⁷ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (2025), *El derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos originarios: El conjunto de problemas que existen en la consulta, de la voz de personas que han participado en dichos procesos y su propuesta para alcanzar el ejercicio pleno de este derecho en México*. Ciudad de México, p.131.

⁸ Véase: ONU- Mujeres (2017), *Paridad de Género: política e instituciones. Hacia una Democracia paritaria*, Proyecto regional del área de empoderamiento político de las mujeres para consolidar la Democracia Paritaria Colección de documentos-guía para poderes públicos y tomadores de decisión, N.3/2017, Oficina para las Américas y el Caribe, Panamá, p.7, disponible en: <https://lac.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Americas/Documentos/Publicaciones/2018/2/Paridad%20Collec%20Gua%20Democracia%20Paritaria%202017.pdf>.

⁹ Véase: SCJN, Amparo Directo en Revisión 5008/2016, párr. 79, citado en SCJN (2022) Protocolo para Juzgar con Perspectiva Intercultural: Personas, Pueblos y Comunidades Indígenas, disponible en: https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/protocolos/archivos/2022-11/Protocolo%20para%20Juzgar%20con%20Perspectiva%20Intercultural_Ind%C3%ADgenas_Digital_6a%20entrega%20final.pdf.

¹⁰ Cfr. Bernabe Villodre, María del Mar (2012), *Pluriculturalidad, multiculturalidad e interculturalidad, conocimientos necesarios para la labor docente*, en: Hekademos: revista educativa digital, ISSN-e 1989-3558, N°. 11, 2012, p.69., disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4059798>.

¹¹ Artículo 2, párrafo segundo de la CPEUM, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>.

III. CONTEXTO GENERAL

Esta **Recomendación General** considera los parámetros establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la propia del Estado Libre y Soberano de México, los instrumentos basados en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos; la normativa aplicable; así como, los antecedentes con los que cuenta este Organismo Público Autónomo.

Ahora bien, este Organismo reconoce el trabajo y el impulso sobre temas relacionados con personas indígenas, del **Colectivo Intercultural de Pueblos Indígenas del Estado de México**, por conducto de su Presidente, el C. Ausencio Valencia Largo, con quien esta Comisión ha trabajado coordinadamente para tratar y proteger los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas, con diversas acciones de promoción en aras de fortalecer su inclusión, el respeto a la cultura de los pueblos originarios y el reconocimiento de sus derechos y libertades.

1. MARCO CONTEXTUAL

1.1. Presencia Indígena en el Estado de México

La **CPELSM** reconoce, en su artículo 17 a los siguientes pueblos indígenas dentro del territorio mexiquense: **Mazahua, Otomí, Náhuatl, Matlazinca, Tlahuica** y aquellos que se identifiquen en algún otro pueblo indígena.¹²

Por su parte, la **LDCIEM** estipula en su el numeral 6, que en el Estado de México se reconoce la existencia de los siguientes pueblos indígenas, asentados en las localidades reconocidas legalmente, por la costumbre o la conciencia de identidad, y dispersas en **43 municipios de la entidad**, que se advierten en la siguiente tabla:

¹² Artículo 17.- El Estado de México tiene una composición pluricultural y pluriétnica sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. Esta Constitución reconoce como pueblos indígenas dentro del territorio mexiquense a los Mazahua, Otomí, Náhuatl, Matlazinca, Tlahuica y aquellos que se identifiquen en algún otro pueblo indígena. El Estado favorecerá la educación básica bilingüe. Disponible en: <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig001.pdf>.

Municipios con presencia indígena (LDCIEM)

Mazahua

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.

Total: 13 municipios

Náhuatl

Amecameca, Capulhuac, Joquicingo, Malinalco, Sultepec, Tejupilco, Temascaltepec, Tenango del Valle, Texcoco, Tianguistenco y Xalatlaco.

Total: 11 municipios

Otomí

Acambay de Ruiz Castañeda, Aculco, Amanalco, Capulhuac, Chapa de Mota, Jilotepec, Jiquipilco, Lerma, Metepec, Ocoyoacac, Otzolotepec, Morelos, Soyaniquilpan de Juárez, Temascalcingo, Temoaya, Tianguistenco, Timilpan, Toluca, Villa del Carbón, Xonacatlán y Zinacantepec.

Total: 21 municipios

Tlahuica

Ocuilán

Total: 1 municipio

Matlazinca

Temascaltepec

Total: 1 municipio

2. MARCO NORMATIVO FUNDANTE

2.1. Ley Orgánica Municipal del Estado de México (LOMEM)

En nuestra entidad federativa, la ley que se encarga de regular lo relativo a la figura de la persona Representante Indígena ante el Ayuntamiento es la **LOMEM**,¹³ la cual dispone lo siguiente:

Artículo 78.

[...]

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

7

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**.

[...]

En otro apartado, la **LOMEM** incluye la figura de la **Dirección de Asuntos Indígenas** o su equivalente en los siguientes términos¹⁴:

Artículo 87 Bis. En los municipios que de acuerdo a la Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de México, tengan población indígena, los ayuntamientos deberán contar con una **Dirección de Asuntos Indígenas o su equivalente**, que será la encargada de **atender, con respeto a su cultura, usos, costumbres,**

¹³ Véase: Decreto número 14.- Por el que se reforman los párrafos segundo y tercero del artículo 78 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, publicado en el Periódico Oficial Gaceta del Gobierno del Estado de México el 30 de octubre de 2015, disponible en: <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2015/oct303.pdf>.

¹⁴ Véase: Decreto número 136.- Por el que se adiciona el artículo 87 bis de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, publicado en el Periódico Oficial Gaceta del Gobierno del Estado de México el 14 de abril de 2020, disponible en: <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2020/abr141.pdf>.

tradiciones y formas de organización comunitaria, las solicitudes y propuestas de las personas y comunidades indígenas que sean de su competencia.

La Dirección de Asuntos Indígenas, estará a cargo de una **persona que preferentemente hable y escriba alguna de las lenguas indígenas propias** de la región. Esta designación a propuesta del **Presidente Municipal**, deberá ser **ratificada por el cabildo**.

El Director realizará las funciones y **ejercherà las atribuciones** específicas que señale el **Reglamento Interno** correspondiente.

IV. ESTUDIO-DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL

Como fundamento de la presente Recomendación General se aplica el **método mixto**,¹⁵ con un **enfoque cualitativo**;¹⁶ **metodología** que partirá del **razonamiento inductivo**,¹⁷ con el objeto de estudiar la problemática en el contexto en el que ocurre de manera directa, el cual se encuentra relacionado con las figuras legales señaladas y su impacto y trascendencia en la vida interna de las comunidades indígenas y en la propia municipalidad; asimismo, el **enfoque cuantitativo**,¹⁸ servirá para establecer los hallazgos de la información recolectada, relacionada con las **figuras de Representante Indígena y la Dirección de Asuntos Indígenas, o equivalente**, en los municipios de la entidad con presencia indígena; la investigación permitirá, mediante un diseño de integración múltiple, producir datos para su análisis e interpretación a través de la observación directa, las entrevistas o los documentos; construir una interpretación de los hechos inductiva; así como, proporcionar una técnica de investigación flexible que permita abordar el fenómeno a través del enfoque de los derechos humanos.

El **objetivo del estudio** es conocer la situación actual en la que se encuentran las figuras de Representante Indígena, así como la Dirección de Asuntos Indígenas, o equivalente, y de esta manera saber la forma en la que los municipios han efectuado acciones para que ambas figuras puedan cumplir con la función que les ha sido encomendada.

La **problemática planteada** es conocer la situación y los avances que los municipios con presencia indígena han tenido respecto a la incorporación de las figuras de Representante Indígena y la Dirección de Asuntos Indígenas, o equivalente.

¹⁵ Implica un conjunto de procesos de recolección, análisis y vinculación de datos cuantitativos y cualitativos en un mismo estudio o una serie de investigaciones para responder a un planteamiento del problema. Cfr. Hernández Sampieri, Héctor, *et.al. Metodología de la Investigación*. Mc Graw Hill, 6ª. ed, México, p.532.

¹⁶ El enfoque cualitativo es el que utiliza la recolección y análisis de los datos para afinar las preguntas de investigación o revelar nuevas interrogantes en el proceso de interpretación. Cfr. *idem*, p. 7.

¹⁷ El razonamiento inductivo permite explorar y describir, y luego generar perspectivas teóricas; va de lo particular a lo general. Cfr. *idem*, p.8.

¹⁸ Utiliza la recolección de datos para probar hipótesis con base en la medición numérica y el análisis estadístico, con el fin de establecer pautas de comportamiento y probar teorías. Cfr. *idem*, p.4.

Asimismo, los datos recopilados permitirán a este Organismo Protector de Derechos Humanos establecer si las autoridades municipales conocen y atienden de manera óptima las obligaciones generales y específicas en derechos humanos, acorde a lo que establecen los principios básicos en la materia en la atención al sector de la problemática planteada, que en la presente resolución son las personas indígenas.

Así, las **fuentes de la presente investigación** se desarrollarán de la siguiente forma:

En primer término, respecto al antecedente primordial, se corroboró **si los municipios cuentan con Representante Indígena y la manera en la que es elegido**, lo cual nos permitirá conocer los avances de cada municipio con presencia indígena respecto a **la obligación constitucional y normativa** de contar con dicha figura.

En segundo término, se hace **el mismo ejercicio con la Dirección de Asuntos Indígenas, o equivalente, con el fin de conocer si los municipios con presencia indígena cuentan con dicha figura; asimismo, si cuentan con la reglamentación correspondiente**, como lo mandata el artículo 87 Bis de la LOMEM, así como la **especificidad de las funciones** que realizan.

En tercer término, se hace un estudio que acerca a la *realidad intersubjetiva*,¹⁹ la cual permitirá conocer la **percepción y los avances que los municipios con presencia indígena han efectuado** y que abarcan las distintas perspectivas de **derechos humanos, relacionadas con las reformas constitucionales y la incorporación normativa de figuras de representación indígena**.

La técnica de investigación empleada fue mediante el envío de un oficio inicial **signado por la Presidenta de este Organismo a cada uno de los 43 municipios con presencia indígena del Estado de México**, el 3 de diciembre de 2024, el cual contenía cuestionario aplicable a 43 municipios pertenecientes al Estado de México, con presencia indígena, por medio de una **batería de cuestionamientos**, que constó de 14 preguntas y 7 subpreguntas, así como, diversas misivas posteriores solicitadas por los titulares de algunos Ayuntamientos por la **asunción de nuevas administraciones municipales**, al tenor siguiente:

¹⁹ La realidad intersubjetiva proviene de la utilización del método mixto, con el objeto de capturar las realidades coexistentes que requieren tanto de la visión objetiva como de la subjetiva. Véase, *Cfr. Hernández Sampieri, Op.cit.*, p. 536.

1. ¿Su municipio cuenta con presencia de personas indígenas?
 2. ¿A qué pueblo indígena pertenecen? (**Mazahua, Otomí, Náhuatl, Matlazinca, Tlahuica, u otros**)
 3. Respecto al artículo 78, párrafo segundo, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, describa el procedimiento que el Municipio aplica para contar con **Representante Indígena**.
 4. En la actualidad, ¿su municipio cuenta con representación indígena?
 5. En caso de respuesta negativa ¿Cuál es la razón? o ¿Cuáles son los factores?
 6. En caso de respuesta positiva, responda lo siguiente:
 - 6.1. ¿Describa cómo fue el proceso de Convocatoria para elegirlo?
 - 6.2. ¿Describa la participación de la población o comunidad indígena?
 - 6.3. ¿Describa la forma en que se pidió la opinión y se consultó a la población indígena?
 7. ¿Describa la forma en la que la persona Representante Indígena ha participado en la detección de necesidades y la atención de peticiones de la población a la que pertenece? Y ¿Cómo se vincula con el Municipio?
 8. ¿La persona Representante Indígena cuenta con algún espacio físico asignado por el Municipio para el despacho de sus actividades o funciones?
 9. ¿Conoce la duración que tiene el cargo, y de qué forma se toma en cuenta su participación? De ser posible, anexe el acta en la que se constituye dicha representatividad.
-
10. Tocante al artículo 87 Bis, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, ¿su municipio cuenta con una **Dirección de Asuntos Indígenas o equivalente**?
 11. En caso de respuesta negativa ¿Cuál es la razón o motivo? o ¿Cuáles son los factores?
 12. En caso de respuesta positiva, responda lo siguiente:
 - 12.1. ¿La figura cuenta con su Reglamento?
 - 12.2. ¿Se consultó al pueblo indígena respecto del nombramiento? ¿De qué manera se hizo?
 - 12.3. ¿Qué casos se han atendido respecto a la intervención de la figura?
 - 12.4. ¿Conoce la duración que tiene el cargo, y de qué forma se toma en cuenta su participación?
 13. ¿Para la designación de la persona a cargo de la Dirección de Asuntos Indígenas o equivalente, que requisitos se requieren?
 14. Describa la diferencia entre el Representante Indígena y la Dirección de Asuntos Indígenas o equivalente.

V. FUENTE INTERSUBJETIVA SUSTANTIVA (LA APLICACIÓN DE CUESTIONARIO, RELACIONADO CON LAS FIGURAS DEL REPRESENTANTE INDÍGENA Y LA DIRECCIÓN DE ASUNTOS INDÍGENAS, O EQUIVALENTE).

A través de la aplicación de un cuestionario, se tuvo por objeto conocer el fenómeno social a estudiar y saber el contexto actual; en el presente caso consiste en **la forma en que los municipios atienden lo establecido tanto en la Constitución, como en la normativa respecto de las figuras de Representante Indígena y la Dirección de Asuntos Indígenas o su equivalente.**

Para tal propósito se formuló una batería de 14 preguntas y 7 subpreguntas, las cuales fueron de **naturaleza abierta**, con el fin de advertir de manera particular la forma en que cada municipio ha atendido sus obligaciones con base en la normativa.

A continuación, se presenta el análisis contextual de los datos obtenidos, los cuales corresponden a los datos de las preguntas centrales de la investigación.

De los **43 municipios** considerados en la muestra,²⁰ se obtuvo respuesta de **38 municipios**; **26 municipios** respondieron la batería de preguntas agregada a la solicitud de información y los **12 municipios** restantes, dieron respuestas de manera parcial, contestando únicamente el oficio principal, el cual cuestionaba sobre si el Municipio contaba con Dirección de Asuntos Indígenas o equivalente y Representante Indígena, además de solicitar contestar una batería de preguntas adicional, el cual dichos municipios no contestaron, los **5 municipios** restantes **no respondieron la solicitud (al 24 de febrero de 2025)**.

Respuesta de la autoridad

Municipios que dieron contestación a la batería de preguntas	Municipios que dieron contestación parcial a lo requerido	Municipios que no dieron respuesta
Acambay de Ruiz Castañeda, Atlacomulco, Capulhuac, El Oro, Ixtlahuaca, Jilotepec, Joquicingo, Lerma, Malinalco, Metepec, Morelos, Ocuilan, San Felipe del Progreso, San José del Rincón, Soyaniquilpan de Juárez, Temascalcingo, Temascaltepec, Tenango del Valle, Tianguistenco, Timilpan, Toluca, Valle de Bravo, Villa de Allende, Villa del Carbón, Xalatlaco y Zinacantepec.	Aculco, Almoloya de Juárez, Amanalco, Amecameca, Chapa de Mota, Ixtapan del Oro, Jiquipilco, Jocotitlán, Oztolotepec, Sultepec, Villa Victoria y Xonacatlán.	Donato Guerra, Ocoyoacac, Tejupilco, Temoaya y Texcoco.

²⁰ Acambay de Ruiz Castañeda, Aculco, Almoloya de Juárez, Amanalco, Amecameca, Atlacomulco, Capulhuac, Chapa de Mota, Donato Guerra, El Oro, Ixtapan del Oro, Ixtlahuaca, Jilotepec, Jiquipilco, Jocotitlán, Joquicingo, Lerma, Malinalco, Metepec, Morelos, Ocoyoacac, Ocuilan, Oztolotepec, San Felipe del Progreso, San José del Rincón, Soyaniquilpan de Juárez, Sultepec, Tejupilco, Temascalcingo, Temascaltepec, Temoaya, Tenango del Valle, Texcoco, Tianguistenco, Timilpan, Toluca, Valle de Bravo, Villa de Allende, Villa del Carbón, Villa Victoria, Xalatlaco, Xonacatlán y Zinacantepec.

Es importante precisar que, de las respuestas contabilizadas en el estudio, se observa una variante, que toma en cuenta la información proporcionada por los municipios en dos vertientes; en primer término, las respuestas otorgadas a la batería de preguntas, en las que se especifica a pregunta expresa; y, en segundo término, la información que se aporta mediante la contestación del oficio, la cual amplía de forma complementaria la información contenida en la batería, de la que obtuvieron datos como: si el municipio tiene presencia indígena; si cuenta con dirección de asuntos indígenas o su equivalente, así como con Representante Indígena; a modo de ejemplo, el municipio de Amanalco, remitió documentos que permitieron conocer datos adicionales, por lo que, algunas preguntas pueden contener un número mayor de respuestas de las que se obtuvieron originalmente a través de la batería de preguntas.

- **De la pregunta 1: ¿Su municipio cuenta con presencia de personas indígenas?**

Respecto a este cuestionamiento, los **38 municipios** que respondieron sí cuentan con presencia indígena, de los cuales, **10 municipios**,²¹ no precisaron la etnia.

- **De la pregunta 2: ¿A qué pueblo indígena pertenecen? (Mazahua, Otomí, Náhuatl, Matlatzinca, Tlahuica, u otros)**

Se obtuvo la siguiente información respecto a la pertenencia de la presencia indígena en los municipios, siendo la etnia **Otomí la de mayor presencia**, seguida de la Mazahua, Náhuatl, Matlatzinca, Tlahuica, incluso Joquicingo señaló tener presencia Mexica:

Principales etnias de los municipios encuestados

Etnia	Número de municipios	Municipios
Otomí	15	Acambay de Ruiz Castañeda, Amanalco, Atlacomulco, Capulhuac, Jilotepec, Lerma, Metepec, Morelos, Soyaniquilpan de Juárez, Temascalcingo, Tianguistenco, Timilpan, Toluca, Villa del Carbón y Zinacantepec.
Mazahua	11	Atlacomulco, El Oro, Ixtlahuaca, Morelos, San Felipe del Progreso, San José del Rincón, Temascalcingo, Valle de Bravo, Villa de Allende, Villa Victoria y Zinacantepec.
Náhuatl	6	Joquicingo, Malinalco, Temascaltepec, Tenango del Valle, Tianguistenco y Xalatlaco.
Matlatzinca	3	Malinalco, Metepec y Temascaltepec.
Tlahuica	1	Ocuilan
Mexica	1	Joquicingo

²¹ Aculco, Amecameca, Almoloya de Juárez, Chapa de Mota, Ixtapan del Oro, Jiquipilco, Jocotitlán, Otzolotepec, Sultepec y Xonacatlán.

Ahora bien, de las particularidades relacionadas con las etnias de la entidad se advierten en la siguiente tabla:

Municipios con presencia de dos etnias indígenas

Municipios	Etnias indígenas presentes
Atlacomulco	Mazahua y Otomí
Joquicingo	Náhuatl y Mexica
Malinalco	Matlazinca y Náhuatl
Meteppec	Otomí y Matlatzinca
Morelos	Mazahua y Otomí
Temascalcingo	Mazahua y Otomí
Temascaltepec	Náhuatl y Matlazinca
Tianguistenco	Otomí y Náhuatl
Zinacantepec	Mazahua y Otomí

- **Sobre la pregunta 3: Respecto al artículo 78, párrafo segundo, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, describa el procedimiento que el Municipio aplica para contar con Representante Indígena.**

Del total de respuestas, se obtuvo que **20 municipios realizan Convocatoria**, como procedimiento para la elección de la persona Representante Indígena, **2 municipios** refirieron que el proceso de **designación fue a través de sesión de cabildo**, **1 municipio** refirió hacerlo a través de **elección democrática**, y **2 municipios** sólo respondieron “**si**” al cuestionamiento; por otro lado, 1 municipio respondió “**no**” (Ocuilan), 1 municipio respondió “**ninguno**” (Temascalcingo) y 1 municipio **no respondió** (Jilotepec), como se ilustra en la siguiente tabla:

Forma de designación

Convocatoria	Sesión de Cabildo	Elección Democrática	“Si”
Municipios			
Acambay de Ruiz Castañeda, Amanalco, Atlacomulco, Capulhuac, Ixtlahuaca, Lerma, Malinalco, Meteppec, Morelos, San Felipe del Progreso, San José del Rincón, Temascaltepec, Tenango del Valle, Timilpan, Toluca, Valle de Bravo, Villa del Carbón, Villa Victoria, Xalatlaco, Zinacantepec	El oro y Joquicingo	Soyaniquilpan de Juárez	Tianguistenco y Villa de Allende

- De la pregunta 4: *En la actualidad, ¿su municipio cuenta con representación indígena?*

Respecto a los municipios que cuentan con la figura de Representante Indígena, se obtuvo:

Municipios que cuentan con Representante Indígena



Se obtuvo que, del total de los 38 municipios que dieron respuesta, **29 municipios²² sí cuentan con Representante Indígena**; mención especial con el municipio de Zinacantepec, que cuenta con presencia indígena Mazahua y Otomí, y tiene un representante por cada comunidad; y los **9 municipios²³ restantes** refirieron **no contar con la figura**.

- Sobre la pregunta 5: *En caso de respuesta negativa ¿Cuál es la razón? o ¿Cuáles son los factores?*

Los **motivos** que refirieron los 9 Municipios (21%) que no cuentan con la figura de Representante Indígena se observan en la siguiente tabla:

²² Acambay de Ruiz Castañeda, Aculco, Almoloya de Juárez, Atlacomulco, Amecameca, Chapa de Mota, Ixtapan del Oro, Ixtlahuaca, Jilotepec, JiQUIpilco, Jocotitlán, Joquicingo, Lerma, Malinalco, Metepec, Morelos, Otzolotepec, San José del Rincón, Soyaniquilpan de Juárez, Sultepec, Temascaltepec, Tenango del Valle, Timilpan, Toluca, Valle de Bravo, Villa de Allende, Villa del Carbón, Xonacatlán, Zinacantepec.

²³ Amanalco, Capulhuac, El Oro, Ocuilán, San Felipe del Progreso, Temascalcingo, Tianguistenco, Villa Victoria y Xalatlaco.

Algunas circunstancias por las que no cuentan con Representante Indígena

Motivos

Problemas administrativos

Cambio de domicilio del representante indígena

Falta de Dirección de Asuntos Indígenas

Desconocimiento de la figura jurídica y confusión con la figura del Coordinador de Asuntos Indígenas

Cambio de administración

Falta de consenso para emitir la Convocatoria

Temporalidad para la emisión de la siguiente Convocatoria.

Inexistencia de grupo diferenciado indígena

- Por cuanto hace a la pregunta 6.1: *En caso de respuesta positiva, responda lo siguiente:*

6.1. ¿Describa cómo fue el proceso de Convocatoria para elegirlo?

Sobre el proceso de Convocatoria municipal para elegir a la persona Representante Indígena, en **13 municipios**²⁴ coincidía en la emisión de la convocatoria y su publicidad a partir del acercamiento del ayuntamiento a las comunidades a fin de tener más participación de los pobladores; en **2 municipios**²⁵ se realizaba el proceso con participación del cabildo; **1 municipio**²⁶ con la participación de **jefes supremos y consejos indígenas** en juntas; **2 municipios**²⁷ refirieron la **creación de comisiones edilicias transitorias** para la elección de la persona representante; **1 municipio** refirió que la elección se llevó a cabo por “usos y costumbres” (Ixtlahuaca); **1 municipio** señaló que “Se toma en cuenta la representación por el bastón de mando que ostenta actualmente” (Joquicingo); **1 municipio** indicó que “Se busco el perfil y que perteneciera a una comunidad” (Villa de Allende); y **18 municipios** no contestaron²⁸.

²⁴ Acambay de Ruiz Castañeda, Atlacomulco, Jilotepec, Lerma, Malinalco, Metepec, Morelos, Tenango del Valle, Temascaltepec, Timilpan, Valle de Bravo, Villa del Carbón y Zinacantepec.

²⁵ Amanalco y Soyaniquilpan de Juárez.

²⁶ Lerma.

²⁷ San José del Rincón y Toluca.

²⁸ Aculco, Almoloya de Juárez, Amecameca, Capulhuac, Chapa de Mota, El Oro, Ixtapan del Oro, JiQUIPILCO, JOCOTITLÁN, Ocuilan, Otlazoletepec, San Felipe del Progreso, Sultepec, Temascalcingo, Tianguistenco, Villa Victoria, Xalatlaco y Xonacatlán.

- **Sobre la pregunta 6.2: ¿Describe la participación de la población o comunidad indígena?**

Respecto la participación de la comunidad en la elección de Representante Indígena, las respuestas más frecuentes versaban en sus instituciones (usos y costumbres) de la comunidad, a través del voto, con un total de **13 municipios**,²⁹ también se identificó que, en al menos **4 municipios**,³⁰ se mencionó el **poco interés y participación** de la comunidad para la designación de la persona Representante Indígena.

- **De la pregunta 6.3: ¿Describe la forma en que se pidió la opinión y se consultó a la población indígena?**

Al respecto, los municipios refirieron diversas acciones entre las que se encuentran:

Formas de consultar a las comunidades

Respuestas

En una reunión se marcan los puntos a tratar y se van eligiendo las alternativas de solución a través del voto

Consultas abiertas de la población

Convocatoria de los interesados de las comunidades y votación a mano alzada, usos y costumbres

A través de la creación del primer consejo municipal de asuntos indígenas

Con visitas a comunidades indígenas para exhortar a la participación

Mediante asamblea de pueblos originarios de las comunidades

Publicidad de la Convocatoria en todas las comunidades

En reunión colectiva

Se le informa a los delegados sobre la Convocatoria y ellos convocan a la población

Con base en lo establecido en la normativa aplicable

La Convocatoria para la designación, se tradujo al dialecto Otomí, haciendo entrega de múltiples ejemplares a los delegados de las comunidades con presencia de personas indígenas

A través de la realización de un consejo de participación ciudadana

Se inscriben los participantes y se elige el enlace directamente con la Coordinación de Asuntos indígenas

A través de representantes del municipio

Se acudió a reuniones y entrevistas con los consejos de ancianos que prevalecen en las comunidades originarias

Se realizó una consulta aplicándoles cuestionarios

²⁹ Amanalco, Atlacomulco, El Oro, Ixtlahuaca, Joquicingo, Lerma, Soyaniquilpan de Juárez, Temascaltepec, Tenango del Valle, Toluca, Valle de Bravo, Villa de Allende y Zinacantepec.

³⁰ Metepec, Soyaniquilpan de Juárez, Timilpan, Villa del Carbón.

- **Respecto a la pregunta 7: *¿Describe la forma en la que la persona Representante Indígena ha participado en la detección de necesidades y la atención de peticiones de la población a la que pertenece? Y ¿Cómo se vincula con el Municipio?***

La mayoría de los municipios refirió que las acciones que llevan a cabo las personas Representantes Indígenas versaban mayoritariamente en la participación activa entre el representante y la comunidad, además de la realización de actividades culturales y de recuperación de tradiciones entre la población.

- **Por cuanto hace a la pregunta 8: *¿La persona Representante Indígena cuenta con algún espacio físico asignado por el Municipio para el despacho de sus actividades o funciones?***

Solamente **14 municipios**³¹ cuentan con un **espacio físico** asignado a la persona Representante indígena para la realización de sus actividades.

- **Respecto a la pregunta 9: *¿Conoce la duración que tiene el cargo, y de qué forma se toma en cuenta su participación?***

Sobre la duración del cargo de Representante Indígena, **22 municipios**³² respondieron que sí conocían dicha temporalidad.

- **Sobre la pregunta 10: *Tocante al artículo 87 Bis, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, ¿su municipio cuenta con una Dirección de Asuntos Indígenas o equivalente?***

De los 38 municipios participantes, **37 municipios sí cuentan con una Dirección de Asuntos Indígenas o equivalente**³³, a excepción de **Malinalco**, que al dar respuesta a la pregunta 11. *En caso de respuesta negativa ¿Cuál es la razón o motivo? o ¿Cuáles son los factores?* refirió que el motivo era la *falta de interés y desconocimiento de la ley por parte de la autoridad*.

- **Por cuanto hace a la pregunta 12: *En caso de respuesta positiva, responda lo siguiente:***
12.1. *¿La figura cuenta con su Reglamento?*

³¹ El Oro, Jilotepec, Joquicingo, Lerma, Malinalco, Metepec, Morelos, San José del Rincón, Soyaniquilpan de Juárez, Temascaltepec, Tenango del Valle, Toluca, Valle de Bravo y Villa de Allende.

³² Acambay de Ruiz Castañeda, Atlacomulco, El Oro, Ixtlahuaca, Jilotepec, Joquicingo, Lerma, Malinalco, Metepec, Morelos, San Felipe del Progreso, San José del Rincón, Soyaniquilpan de Juárez, Temascalcingo, Temascaltepec, Tenango del Valle, Timilpan, Toluca, Valle de Bravo, Villa de Allende, Villa del Carbón y Zinacantepec.

³³ Acambay de Ruiz Castañeda, Aculco, Almoloya de Juárez, Amanalco, Amecameca, Atlacomulco, Capulhuac, Chapa de Mota, El Oro, Ixtapan del Oro, Ixtlahuaca, Jilotepec, Jiquipilco, Jocotitlán, Joquicingo, Lerma, Metepec, Morelos, Ocuilán, Otzolotepec, San Felipe del Progreso, San José del Rincón, Soyaniquilpan de Juárez, Sultepec, Temascalcingo, Temascaltepec, Tenango del Valle, Tianguistenco, Timilpan, Toluca, Valle de Bravo, Villa de Allende, Villa del Carbón, Villa Victoria, Xalatlaco, Xonacatlán y Zinacantepec.

Municipios cuya Dirección de Asuntos Indígenas o equivalente tienen reglamento específico

Reglamento	Municipios
Sí cuentan con reglamento	Acambay de Ruiz Castañeda, El Oro, Ixtlahuaca, Joquicingo, Lerma, San José del Rincón, Temascalcingo, Temascaltepec, Tenango del Valle, Timilpan, Valle de Bravo, Villa de Allende, Villa del Carbón, Xalatlaco y Zinacantepec.
No cuentan con reglamento	Atlacomulco, Capulhuac, Metepec, Morelos, Ocuilan, San Felipe del Progreso, Soyaniquilpan de Juárez, Tianguistenco y Toluca.
No respondieron	Aculco, Almoloya de Juárez, Amanalco, Chapa de Mota, Ixtapan del Oro, Jiquipilco, Jocotitlán, Oztolotepec, Sultepec, Villa Victoria y Xonacatlán.
Indicó que por " Usos y Costumbres "	Joquicingo.

- En lo relativo a la pregunta 12.2.: *¿Se consultó al pueblo indígena respecto del nombramiento? ¿De qué manera se hizo?*

De los resultados, se obtuvo que 11 municipios³⁴ **no consultaron** a las comunidades indígenas y que fue una decisión tomada por el propio ayuntamiento, incluso un municipio *refirió que se requiere perfil profesional*.

³⁴ Acambay de Ruiz Castañeda, Atlacomulco, Capulhuac, Ixtlahuaca, San Felipe del Progreso, San José del Rincón, Temascaltepec, Tenango del Valle, Tianguistenco, Villa del Carbón y Xalatlaco.

- **Respecto a la pregunta 12.3.: ¿Qué casos se han atendido respecto a la intervención de la figura?**

20 municipios³⁵ coinciden en las acciones que realizan, que van desde la promoción de la cultura, el registro de las comunidades indígenas a nivel Estatal, intervención como intérpretes en conflictos entre personas pertenecientes a la comunidad, eventos para difundir la medicina tradicional, eventos para la comercialización de artesanías, formar grupos de enseñanza para la lecto-escritura indígena, gestiones administrativas, entre otras; los 17 municipios³⁶ restantes, refirieron no realizar acciones o no contestaron a la pregunta.

- **Por lo que respecta a la pregunta 12.4.: ¿Conoce la duración que tiene el cargo, y de qué forma se toma en cuenta su participación?**

Se obtuvo que **23 municipios**³⁷ sí conocían la temporalidad y la forma en que se toma en cuenta su participación.

- **De la pregunta 13: ¿Para la designación de la persona a cargo de la Dirección de Asuntos Indígenas o equivalente, que requisitos se requieren?**

Sobre la designación de la persona encargada de la Dirección de Asuntos Indígenas o su equivalente **4 municipios**³⁸ refirieron regirse con base en los requisitos establecidos en la **LOMEM**, los restantes coincidían en aspectos como que la persona debía conocer el dialecto y la escritura de la lengua, el conocimiento de los usos y las costumbres de la comunidad a representar, ser originario y estar domiciliado en el municipio, y, en algunos casos, *contar con licenciatura, sin que se precisara sobre la materia de la misma.*

- **Respecto a la pregunta 14: Describa la diferencia entre el Representante Indígena y la Dirección de Asuntos Indígenas o equivalente.**

Finalmente, todos los municipios que participaron en la realización de la encuesta refirieron conocer la diferencia entre la figura de la persona Representante Indígena y la de la persona titular de la Dirección de Asuntos Indígenas o su equivalente **haciendo una breve explicación comparativa de las mismas.**

³⁵ Acambay de Ruiz Castañeda, Atlacomulco, El Oro, Ixtlahuaca, Jilotepec, Joquicingo, Lerma, Metepec, Ocuilan, San José del Rincón, Temascalcingo, Temascaltepec, Tenango del Valle, Timilpan, Toluca, Valle de Bravo, Villa de Allende, Villa del Carbón, Xalatlaco y Zinacantepec.

³⁶ Aculco, Almoloya de Juárez, Amanalco, Capulhuac, Chapa de Mota, Ixtapan del Oro, Jiquipilco, Jocotitlán, Malinalco, Morelos, Otzolotepec, San Felipe del Progreso, Soyaniquilpan de Juárez, Sultepec, Tianguistenco, Villa Victoria y Xonacatlán.

³⁷ Acambay de Ruiz Castañeda, Atlacomulco, El Oro, Ixtlahuaca, Jilotepec, Joquicingo, Lerma, Metepec, Morelos, Ocuilan, San Felipe del Progreso, San José del Rincón, Soyaniquilpan de Juárez, Temascalcingo, Temascaltepec, Tenango del Valle, Timilpan, Toluca, Valle de Bravo, Villa de Allende, Villa del Carbón, Xalatlaco y Zinacantepec.

³⁸ Metepec, Toluca, Timilpan y Zinacantepec.

VI. ANÁLISIS DE LOS PRINCIPIOS Y OBLIGACIONES DE DERECHOS HUMANOS APLICABLES EN LA PRESENTE RECOMENDACIÓN GENERAL.

1. ESPECIFICIDADES

La presente Recomendación General, por su naturaleza, se enfoca a los resultados del Estudio-Diagnóstico; a continuación, se hará la correlación con los principios de derechos humanos, así como con las obligaciones generales y específicas que se ajusten a las necesidades observadas a partir de los resultados obtenidos; para destacar las obligaciones en derechos humanos que sustentarán la Recomendación General y las acciones a seguir por parte de los 43 municipios con presencia indígena.

2. CONTEXTO

En esta Recomendación General se parte de los siguientes contextos:

2.1. Contexto Objetivo

Acorde a los criterios de la **SCJN** para efectuar un análisis de contexto, se requiere de un **nivel objetivo**, el cual se refiere al **escenario generalizado que pueden enfrentar ciertos grupos sociales**.³⁹

En principio, la **SJCN**, ha reconocido que los pueblos y las comunidades indígenas están en una **situación extremadamente vulnerable** debido a la **marginación** y **discriminación histórica** a la que se enfrentan; dicha **discriminación estructural**, constituye una **violación al principio de igualdad sustantiva** cuando las autoridades **no han tomado las medidas necesarias para eliminar y/o revertir tal situación**; señalando que esta es producto de los procesos colonizadores de opresión y, en consecuencia, existe un déficit en el ejercicio de sus derechos⁴⁰.

En adición, el **PDEM 2023-2029**, señala que los pueblos indígenas, **históricamente** se han caracterizado por su **lucha por la supervivencia** y el **reconocimiento de sus derechos**, enfrentándose a **situaciones de discriminación y abuso** en varias esferas de la vida diaria, lo que ha conducido al detrimento de la preservación de su cultura; asimismo, que estas **han**

³⁹ Cfr. Sentencia recaída al Amparo Directo 29/2017, Primera Sala de la SCJN, Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 12 de junio de 2019, párr. 147.

⁴⁰ SCJN (2022) Protocolo para Juzgar con Perspectiva Intercultural: Personas, Pueblos y Comunidades Indígenas, disponible en: https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/protocolos/archivos/2022-11/Protocolo%20para%20Juzgar%20con%20Perspectiva%20Intercultural_Ind%C3%ADgenas_Digital_6a%20entrega%20final.pdf

sido vulneradas en el acceso a sus derechos sociales, como la salud, la educación, el empleo y la vivienda, y otras garantías asociadas con la igualdad, la justicia social, y la **protección de sus tierras y los recursos culturales y naturales** que custodian⁴¹.

Aunado a ello, la Corte Interamericana de Derechos Humanos precisa que para el pleno ejercicio y goce de los derechos de las personas que integran las comunidades indígenas, los Estados deben tomar en consideración las características que los diferencian de la población en general y que conforman su identidad cultural, conforme al principio de igualdad y no discriminación. Además, es indispensable que los Estados, en todos sus niveles, otorguen una protección efectiva que tome en cuenta sus particularidades propias, sus características económicas y sociales, así como, su situación de especial vulnerabilidad, su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres⁴².

En consecuencia, en el estudio en concreto, el **escenario generalizado es advertir la inclusividad material o sustantiva en los procesos de selección y función de las figuras de Representante Indígena, así como, la Dirección de Asuntos Indígenas o su equivalente**; en virtud de que, por lo ya expuesto, otorgan atención prioritaria a las **personas pertenecientes a comunidades indígenas**, como grupo reconocido en situación de vulnerabilidad y dichas figuras encarnan sus intereses y necesidades.

21

Lo anterior, es significativo, pues como lo estableció **COESPO**, los pueblos indígenas no sólo son un componente sustantivo de la población, sino que, de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2020 en el Estado de México (último censo publicado), la población indígena sumaba un total de **417 mil 603 personas que representan el 2.6 % de la población**. Asimismo, tocante a la ubicación territorial los municipios que tienen la mayor representación porcentual de hablantes de lengua indígena son San Felipe del Progreso (29.16%), Temoaya (24.67%), Donato Guerra (21.72%), Chapa de Mota (19.84%), Morelos (19.52%), Ixtlahuaca (16.27%), Temascalcingo (15.94%), Acambay de Ruiz Castañeda (13.42%), El Oro (13.07%) y San José del Rincón (12.98%). Estos **diez municipios concentran el 34.21% del total de la población indígena en la entidad**.⁴³

2.2. Contexto Subjetivo

La **SCJN** establece que el **nivel subjetivo**, se expresa en el ámbito particular de una relación o en una situación concreta que coloca a la persona en posición de vulnerabilidad y en la posibilidad de ser agredida y victimizada.⁴⁴

⁴¹ Plan de Desarrollo del Estado de México 2023-2029, disponible en: https://copladem.edomex.gob.mx/sites/copladem.edomex.gob.mx/files/files/pdf/Planes%20y%20programas/23-29/PDEM_2023-2029_DIGITAL.pdf

⁴² CUADERNILLO DE JURISPRUDENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Número 11: PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES, disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo11.pdf>

⁴³ Cfr. <https://coespo.edomex.gob.mx/sites/coespo.edomex.gob.mx/files/files/2021/Poblaci%C3%B3n%20indigena%20del%20Estado%20de%20M%C3%A9xico%20Marzo%20COESPO%202021.pdf>

⁴⁴ Cfr. Sentencia recaída al Amparo Directo 29/2017, Primera Sala de la SCJN, Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 12 de junio de 2019, párr. 147.

En el caso en concreto, las figuras de **Representante Indígena y la Dirección de Asuntos Indígenas o su equivalente** constituyen una acción que fortalece y visibiliza la atención de las personas pertenecientes a comunidades indígenas de los municipios de la entidad, por lo que contar con la **representatividad refuerza las obligaciones del Estado respecto a estos grupos en situación de vulnerabilidad**.

Se robustece lo anterior, con la exposición de motivos del Decreto número 14, por el que se reforman los párrafos segundo y tercero del artículo 78 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, se hizo referencia de que los pueblos y comunidades indígenas tienen **derecho a elegir, de acuerdo con sus principios, normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a sus autoridades o representantes para el ejercicio de sus propias formas de gobierno, que garanticen la participación de mujeres y hombres en condiciones de equidad**.

Ahora bien, la exposición de motivos del Decreto número 136⁴⁵, por el que se adiciona el artículo 87 bis de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México establece que, de manera paralela a la **Representación Indígena es necesaria la existencia de una figura de carácter administrativo que se encargue de la parte operativa del ejercicio de los derechos colectivos e individuales de los pueblos y comunidades indígenas, razón por la cual se hace obligatoria la existencia del área respectiva en la norma**.

22

Por lo anterior, el principio de universalidad parte de la identificación de las personas por medio del contexto, en el caso en particular, al hablar de personas indígenas, se les reconoce como un **grupo en situación de vulnerabilidad; toda vez, que lo que este grupo requiere del Estado, son condiciones completamente diversas a lo que podría requerir una persona que no forma parte de una comunidad indígena**.

3. PRINCIPIOS RELACIONADOS CON LAS OBLIGACIONES EN DERECHOS HUMANOS.

3.1. Universalidad

45 Decreto número 136, publicado el 14 de abril de 2020 en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" del Estado de México. Disponible en: <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/pdf/gcd/2020/abr141.pdf>

El **principio de universalidad**,⁴⁶ se define, desde la protección de los derechos humanos, con un enfoque particular: *para que la universalidad tenga sentido en relación con los derechos humanos, debemos prestar menos atención al sujeto jurídico y más al ejercicio efectivo de los derechos en dichos contextos.*

Tratándose de una Recomendación General, los principios de Derechos Humanos se abordan en su concisión abstracta, al establecer la dinámica con el derecho humano relacionado; es decir, para el caso que nos ocupa, se advierte un grupo de personas que son sujetas de derecho y de la protección de estos, como son las personas indígenas.

Así, el principio directo relacionado es la **universalidad**, lo anterior es así, porque el Estudio-Diagnóstico se enfoca en los alcances jurídicos de las figuras de Representante Indígena, así como la Dirección de Asuntos Indígenas o su equivalente; por lo cual, el aspecto primordial lo constituye la consecución de una correcta representatividad a un grupo en situación de vulnerabilidad, que en este caso se desprende del análisis de la norma.

3.2. Interdependencia

El **principio de interdependencia**,⁴⁷ con relación al caso concreto, radica en visualizar a los derechos humanos como un todo, encaminados a un fin común, lo cual permite establecer relaciones recíprocas entre los derechos y advertir las relaciones directas o inmediatas que hay, sin que esto pueda representar una jerarquía, tanto en el ejercicio de derechos, como en la violación de éstos; así, los deberes y las obligaciones de los derechos humanos que derivan de un derecho tendrán impacto directo en varios derechos involucrados, lo que implica que la autoridad deba tomar en cuenta las interacciones y las diferencias de la naturaleza propia de cada derecho, por lo que no se podría relegar alguno de ellos a fin de dar prioridad a otro.

3.3. Indivisibilidad.

La **SCJN** ha interpretado el **principio de indivisibilidad**,⁴⁸ como:

“[...] El análisis de los derechos humanos como una unidad, analizando a los derechos humanos como un todo, encaminados a un fin común, [...] lo que se conjuga con las prohibiciones de no invocar un derecho sobre otro, así

⁴⁶ Cfr. Daniel, V. y Serrano, S. (2021). Los Derechos en Acción (Segunda Edición ed.), Flacso, México.

⁴⁷ Cfr. *Ibidem*, p. 80.

⁴⁸ Cfr. **CONTRADICCIÓN DE TESIS. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS TERCERO Y QUINTO, AMBOS EN MATERIA CIVIL DEL TERCER CIRCUITO**, Plenos de Circuito, 21/2015, *Semanario judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, junio de 2016, Registro Digital 26326. Disponible en: <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSem/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=26326&Clase=DetalleTesisEjecutorias>.

como de no condicionar la eficacia de uno bajo el pretexto de la protección del otro; sin que dicha actividad, como se ha precisado con anterioridad, implique desconocer que los derechos se encuentran contruidos para la protección de ciertas circunstancias, por lo que no podría aceptarse una radical y absoluta equiparación de los derechos humanos que obligue a percibirlos de forma uniforme”.

La indivisibilidad parte en el presente caso de que los derechos involucrados establecen una relación directa con los **pueblos y las comunidades indígenas**, al ser entidades que, **tanto colectiva como individualmente, son sujetas de derecho**; por tanto, se debe considerar de manera amplia y reforzada sus derechos humanos.

3.4. Progresividad.

De la misma manera, la SCJN reconoce al principio de **progresividad**, como una ampliación en el alcance y la protección de los derechos humanos, hasta que estos consigan su plena efectividad, lo que supone dos tipos de obligaciones, una en sentido positivo, que implicaría un avance en el reconocimiento y respeto de los derechos humanos; y una en sentido negativo, que impone una prohibición de no regresión, en el entendido de que la autoridad no puede restringir, eliminar o desconocer lo que se ha admitido en avance del respeto, protección y garantía de los derechos humanos.⁴⁹

24

Ahora bien, al ser un principio de aplicación, **la progresividad** identifica la manera en que gradualmente un derecho humano partirá de un proceso que supondrá la definición de metas a corto, mediano y largo plazos.

En esta Recomendación, la progresividad requiere el seguimiento adecuado de las **funciones de la persona Representante Indígena y la Dirección de Asuntos Indígenas o su equivalente**, como norma autoejecutiva que contempla la correcta operatividad de éstas.

VII. DERECHO A ELEGIR REPRESENTANTES INDÍGENAS

La Representación Indígena es una figura que se ha buscado de manera amplia a nivel global.

⁴⁹ Cfr. **PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS**. *Semanario judicial de la Federación y su Gaceta*. Tesis Aislada, Décima Época, Primera Sala, 1a. CCXCI/2016 (10a.) Número de registro: 2013216. Disponible en: <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSem/paginas/Reportes/ReporteDE.aspx?idius=2013216&Tipo=1>.

Al respecto, la Corte IDH en el caso *Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala*, de 25 de mayo de 2010 ha referido que la representación de grupos en situaciones de desigualdad resulta ser un **prerrequisito necesario para la realización de aspectos fundamentales como la inclusión, la autodeterminación y el desarrollo de las comunidades indígenas dentro de un Estado plural y democrático**; por lo que los representantes ejercen su función por mandato o designación en representación de una comunidad. Es decir, **buscan promover, coordinar y ejecutar acciones de desarrollo y protección de las comunidades indígenas que éstos representan**.

En ese sentido, continua el Tribunal Interamericano, el Estado deberá adoptar todas las medidas administrativas y de recursos humanos necesarios para garantizar una **representación para la interlocución con el Estado**, incluido, desde el enfoque de este Organismo, del **ámbito municipal** que les permita intervenir en los procesos de decisión que conciernen a la sociedad en su conjunto y los asuntos particulares que atañen a dichas comunidades.

En el caso concreto, esta representación indígena ante los municipios del Estado de México comprenderá que los pueblos y las comunidades indígenas pueden elegir representantes ante los ayuntamientos en los municipios con población indígena, para tener una **participación activa en todos los aspectos y los asuntos que les conciernan y garantizar su derecho a ser representadas de acuerdo a su cosmovisión y tradiciones y de esa manera servir y contribuir en la construcción de su libre desarrollo**.

25

En nuestro país, adquiere vigencia a partir de la reforma constitucional de 2001.⁵⁰ Asimismo, destaca la reforma de 2024 al artículo 2 de la **CPEUM**, la cual amplía el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho, con personalidad jurídica y patrimonio propio, derivado de ello se fortaleció los ámbitos y mecanismos para el ejercicio de **los derechos a la libre determinación y a la consulta previa**.⁵¹

La **LDCIEM**, es reglamentaria del artículo 17 de la **CPELSM**.⁵² Respecto a las autoridades tradicionales,⁵³ los pueblos y comunidades indígenas se basan en un Sistema Normativo Interno,⁵⁴ y en la entidad federativa se reconoce la validez de las

⁵⁰ Véase el Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1°, se reforma el artículo 2°, se deroga el párrafo primero del artículo 4°; y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001. Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_151_14ago01_ima.pdf

⁵¹ Véase: *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanos.*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de septiembre de 2024. Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_260_30sep24.pdf

⁵² El Artículo 17, párrafo segundo de la CPELSM establece que: *La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus culturas, lenguas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado.*

⁵³ Autoridades Tradicionales: Aquellas que los pueblos y comunidades indígenas reconocen de conformidad con sus sistemas normativos internos, derivados de sus usos y costumbres. (Artículo 5, XI, de la LDCIEM).

⁵⁴ Sistemas Normativos Internos: *Conjunto de normas de regulación, orales y de carácter consuetudinario que los pueblos y comunidades indígenas reconocen como válidas y utilizan para regular sus actos públicos y sus autoridades aplican la resolución de sus conflictos;* (Artículo 5, VIII, de la LDCIEM).

normas internas de los pueblos y las comunidades indígenas en el ámbito de las relaciones familiares, de la vida civil, de la organización de la vida comunitaria y en general de la prevención y la solución de conflictos al interior de cada comunidad asentada en un territorio regional, municipal o por localidad.⁵⁵

A continuación, se exponen los principales referentes de la representatividad indígena, con base en el derecho internacional de los derechos humanos, así como a nivel nacional en México.

1. NORMA BÁSICA FUNDANTE Y TRATADOS INTERNACIONALES

La **CPEUM** establece:

Artículo 2o.

[...]

X. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes en los ayuntamientos, de acuerdo con los principios de paridad de género y pluriculturalidad conforme a las normas aplicables. Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos, con el propósito de fortalecer su participación y representación política.

[...]

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 [...]

III.

[...]

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

⁵⁵ Artículo 25 de la LDCIEM.

La **CPELSM** incorpora, en 2018, al Representante Indígena de la siguiente forma:⁵⁶

Artículo 17.-

Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos, observando el principio de paridad de género, con el propósito de fortalecer su participación y representación política, de conformidad con sus tradiciones y normas internas, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres.

La **ONU** ha destacado la importancia de que se fortalezcan los pueblos y comunidades indígenas, y cuenten con sistemas propios, como se refiere en **la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI)**:⁵⁷

Artículo 20. 1. Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y desarrollar sus sistemas o instituciones políticos, económicos y sociales, a disfrutar de forma segura de sus propios medios de subsistencia y desarrollo, y a dedicarse libremente a todas sus actividades económicas tradicionales y de otro tipo.

27

En la región americana se emitió la **Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**,⁵⁸ la cual estipula que:

Artículo XXIII. Participación de los pueblos indígenas y aportes de los sistemas legales y organizativos indígenas

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a la participación plena y efectiva, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propias instituciones, en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten sus derechos y que tengan relación con la elaboración y ejecución de leyes, políticas públicas, programas, planes y acciones relacionadas con los asuntos indígenas.

Asimismo, el **Convenio No 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes** de la **OIT**, que está en vigor en nuestro país desde 1991,⁵⁹ establece:

⁵⁶ Véase: Decreto 296.- Por el que se reforma el párrafo quinto al artículo 17 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, publicado en el Periódico Oficial Gaceta del Gobierno del Estado de México el 16 de marzo de 2018. Disponible en: <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2018/mar163.pdf>.

⁵⁷ Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la 107 sesión plenaria del 13 de septiembre de 2007, 61/295, disponible en: https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf.

⁵⁸ Aprobada en la segunda sesión plenaria, celebrada el 14 de junio de 2016, por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) AG/RES. 2888 (XLVI-O/16), disponible en: <https://www.oas.org/es/sadye/documentos/res-2888-16-es.pdf>.

⁵⁹ Véase: Decreto promulgatorio del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de enero de 1991, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4700926&fecha=24/01/1991#gsc.tab=0

Artículo 18. Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones.

Sobre esta tesis, la **Corte IDH** ha establecido que:

Es indispensable que el Estado **genere las condiciones y mecanismos óptimos para dichos derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva**, respetando el principio de igualdad y no discriminación. Los hechos del presente caso se refieren principalmente **a la participación política por medio de representantes libremente elegidos**, cuyo ejercicio efectivo también se encuentra protegido.⁶⁰

En nuestra entidad, como se advirtió, en el Marco Normativo Fundante de esta Recomendación General, la **LOMEM** fundamenta las figuras de **Representante Indígena, en el artículo 78** y la **Dirección de Asuntos Indígenas** o su equivalente en el **artículo 87 Bis**.

VIII. OBLIGACIONES DE DERECHOS HUMANOS A CONSIDERAR EN LA PRESENTE RECOMENDACIÓN GENERAL.

28

La **CPEUM** en su artículo 1, párrafo tercero, así como el similar 5 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, establecen que todas las autoridades en el ámbito de su competencia tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas.

Conforme a lo anterior, en esta Recomendación General se consideran los alcances de las figuras de **Representante Indígena** y la **Dirección de Asuntos Indígenas o su equivalente, con las obligaciones que en el caso son inherentes**.

1. OBLIGACIÓN DE GARANTIZAR

La obligación de **garantizar**, como obligación positiva, establece que las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, tienen la obligación de adoptar diversas medidas y mecanismos a favor de la persona en lo individual y en lo colectivo.

⁶⁰ Corte IDH, Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005, párr. 195, disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf.

Respecto a esta obligación, la **SCJN** ha establecido que:

[...]

1.3. Obligación de garantizar. La finalidad de esta obligación es la realización del derecho fundamental, por lo que requiere la eliminación de restricciones al ejercicio de los derechos, así como la provisión de recursos o la facilitación de actividades que tiendan a lograr que todos se encuentren en aptitud de ejercer sus derechos fundamentales. La índole de las acciones dependerá del contexto de cada caso en particular.⁶¹

Asimismo, la **Corte IDH** ha establecido, respecto a la obligación de garantía que **no basta que las autoridades se abstengan de violar los derechos, sino que es imperativa la adopción de medidas positivas**, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre.⁶²

En el caso concreto, las figuras de **Representante Indígena** y la **Dirección de Asuntos Indígenas o su equivalente**, se encuentran establecidas en la normativa y se hace referencia a sus funciones y alcances, aunque **dichas representatividades son diferentes**.

29

Al respecto, al desarrollarse una metodología de identificación de la figura de autoridad en cuadro de concentración, en los que se especifican sus principales características, alcances y competencias que derivan de la normativa relacionada, nos permiten establecer las diferencias.

A continuación, se establecen en cuadro concentrador las principales características de las figuras de Representante Indígena y la Dirección de Asuntos Indígenas o equivalentes:

⁶¹ DERECHOS HUMANOS. OBLIGACIÓN DE GARANTIZARLOS EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 1o., PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis. XXVII.3o. J/24 (10a.), Semanario judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 15, Tomo III, Febrero de 2015, Página 2254, Registro digital 2008515.

⁶² Cfr. Corte IDH. *Caso González y Otras (Campo Algodonero) vs. México*. Sentencia de 16 de noviembre de 2009 (Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas) Serie C. No. 205, párr. 243, disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf.

Representante Indígena

Figura	Representante Indígena
<p>Tipo de autoridad</p> <p>Fundamento jurídico</p>	<p>Autoridad indígena, de representación política</p> <p>Artículo 2, apartado A, fracción X de la CPEUM; 17 de la CPELSM; 78 de la LOMEM</p>
<p>Alcance competencial</p> <p>¿Es servidor público?</p> <p>Instrumento para su elección</p> <p>¿Cuándo se publica el Instrumento de elección?</p> <p>¿Cuál es el procedimiento?</p>	<p>Municipal. Es aplicable a municipios con población indígena</p> <p>No. No forma parte del Ayuntamiento</p> <p>A través de Convocatoria Pública</p> <p>Entre el segundo domingo de marzo y el 30 de ese mes. Para el año 2025, comprende del 9 al 30 de marzo (22 días)</p> <p>Deja al Ayuntamiento correspondiente la facultad de elegir la forma y los términos que decida. Se aprobará a través del Cabildo.</p>
<p>Aspectos para considerar en la Convocatoria</p>	<p>La CPELSM refiere que se debe observar el principio de paridad de género en la elección. La CPEUM agrega la observancia al principio de pluriculturalidad. La LOMEM refiere que los municipios pluriculturales podrán tener representante por etnia o grupo indígena.</p>
<p>Perfil y conocimientos del aspirante</p> <p>¿De qué forma se publica la Convocatoria?</p> <p>¿Quién lo elige?</p> <p>¿Quién reconoce a la representación?</p> <p>¿Se especifica el periodo en que desempeñará el cargo?</p>	<p>No se establecen</p> <p>Con traducción, en los lugares más visibles y concurridos por personas indígenas.</p> <p>Las comunidades indígenas</p> <p>El Ayuntamiento electo</p> <p>No, aunque se especifica que debe reconocerse a más tardar el 15 de abril del año de la elección. Y la Convocatoria se emitirá el segundo domingo de marzo y el 30 de ese mes, del año inmediato siguiente a la elección del ayuntamiento</p>
<p>¿Se establece si la figura recibirá recursos económicos o contará con patrimonio?</p>	<p>No.</p>
<p>¿Una vez electa la figura tiene voz y voto en el Ayuntamiento?</p>	<p>No. No se establece.</p>
<p>¿Se hace referencia a medios de impugnación de la elección?</p> <p>La figura está sujeta a rendición de cuentas</p>	<p>No.</p> <p>No.</p>
<p>¿Existe normativa que establezca y delimite sus funciones?</p>	<p>La CPEUM establece que las entidades federativas deben regular sus derechos para fortalecer su participación y representación política. La CPELSM, si bien omite la forma en que se regulará el imperativo de la Norma Fundante, refiere que el propósito es fortalecer la participación y representación política, de conformidad con sus tradiciones y normas internas, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres; no obstante, en la entidad no existe una ley relacionada con la figura.</p>

Dirección de Asuntos Indígenas o su equivalente

Figura	Dirección de Asuntos Indígenas o equivalente
Tipo de autoridad	Autoridad indígena de representación política
Fundamento jurídico	Artículo 87 Bis de la LOMEM
Alcance competencial	Municipal. Es aplicable a municipios que cuentan con población indígena acorde a la LDCIEM
Perfil y conocimientos del aspirante	La persona preferentemente debe hablar alguna lengua indígena
¿Es servidor público?	Sí. Forma parte del Ayuntamiento
Instrumento para su elección	A libre elección de Ayuntamiento según la LOMEM
¿Cuándo se publica el Instrumento de elección?	No se establece un procedimiento de elección
¿Cuál es el procedimiento	La designación es a propuesta del "Presidente Municipal" y ratificado por el Cabildo.
¿De qué forma se publica la Convocatoria?	No se elige a través de Convocatoria pública.
¿Quién lo elige?	Lo propone el "Presidente Municipal" y lo ratifica el Cabildo
¿Quién reconoce a la figura?	El Ayuntamiento electo
¿Se especifica el periodo en que desempeñará el cargo?	No.
¿Se establece si la figura recibirá recursos económicos o contará con presupuesto?	No.
¿Una vez electa la figura tiene voz y voto en el Ayuntamiento?	No.
¿Se hace referencia a medios de impugnación de la designación?	No.
La figura está sujeta a rendición de cuentas	No.
¿Existe normativa que establezca y delimite sus funciones?	La LOMEM refiere que el Director realizará las funciones y ejercerá las atribuciones específicas que señale el reglamento interno correspondiente.

Respecto a los cuadros de autoridad, en correlación con el Estudio base de esta Recomendación General, se establece que la **obligación de garantía por parte de los Municipios con presencia indígena deriva de la situación actual en que se encuentran las figuras.**

Para el análisis que se hará a continuación también se adjunta cuadro en el que se establece la **aspiración de la reciente reforma Constitucional** relacionada con Pueblos indígenas y en particular a este caso.

De la Reforma Constitucional relacionada con Pueblos y Municipios Indígenas

Figura	Representante Indígena
Fecha de publicación y entrada en vigor	<p>El Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanos se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 30 de septiembre de 2024, entrando en vigor al día siguiente de su publicación, el 01 de octubre de 2024.</p>
Materias	<p>Reconocimiento de pueblos indígenas y afromexicanos como sujetos de derecho. Derechos de libre determinación y consulta previa.</p>
Reforma relacionada	<p>Protección específica a mujeres y jóvenes indígenas y afromexicanas. Se agregó al artículo 2, apartado A, fracción X, lo marcado en negritas: “Elegir, en los municipios con población indígena, representantes en los ayuntamientos, de acuerdo con los principios de paridad de género y pluriculturalidad conforme a las normas aplicables. Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos, con el propósito de fortalecer su participación y representación política.”</p>
Impacto	<p>Al ser una reforma constitucional, implica la armonización del sistema de normas secundarias que regulen los procedimientos agregados. Se advierte que se erige un ordenamiento que implicará a nivel institucional un proceso necesario de adecuación en tres órdenes de gobierno; al respecto se observan los siguientes transitorios de la reforma:</p> <p>Tercero.- El Congreso de la Unión, en un plazo de ciento ochenta días, contados a partir de la entrada en vigor de este Decreto, debe expedir la ley general de la materia y armonizar el marco jurídico de las leyes que correspondan, para adecuarlo al contenido del presente Decreto. [...]</p> <p>Quinto.- Las autoridades de los tres órdenes de gobierno, en el ámbito de su competencia, deben realizar las adecuaciones normativas que aseguren las características de la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, en el marco de la unidad nacional en los términos que establece esta Constitución, así como su reconocimiento como sujetos de derecho público y el respeto irrestricto a sus derechos; lo anterior, en un plazo de ciento ochenta días naturales, contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.</p> <p>Así, se debe generar la armonización de las leyes secundarias, que incidirá en los tres órdenes de gobierno, para la correcta implementación y vigilancia de cumplimiento de los nuevos mandatos constitucionales; y en el plano presupuestal, diseñarse políticas públicas que doten de recursos a los involucrados.</p>

En virtud de lo anterior, se tienen los siguientes **hallazgos**, que se vinculan directamente con la obligación de garantizar:

A. Respecto a la figura de Representante indígena

- 1) **Reconocimiento:** Las preguntas 1 y 2 establecen, a pregunta expresa, si los municipios entrevistados conocen la presencia de etnias en su demarcación, y si bien la totalidad de municipios que contestaron refirieron que cuentan con presencia indígena, **10 de ellos no precisaron la etnia**; y en la pregunta 2, se identificó que un municipio cuenta con la presencia de la etnia **Mexica**, distinta a la reconocida por la LDCIEM.

- 2) **Convocatoria Pública:** La **pregunta 3** solicitó se describiera el procedimiento para contar con la figura de Representación Indígena, de los cuales, **sólo 20 municipios** fueron coincidentes con lo estipulado por la ley; en correlación, la **pregunta 4** permitió conocer que sólo **29 municipios** cuentan con la figura, aunque, como se ha referido, algunos no cumplen con lo establecido en la normativa.
- 3) **Procedimiento de elección:** La **pregunta 6** dio una visión de la forma en la que los municipios proceden a efectuar la publicidad de la Convocatoria Pública; **13 municipios** refirieron que se acercan a las comunidades para hacer publicidad y lograr mayor participación; **5 municipios** refirieron la participación de autoridades y comités en el procedimiento; **1 municipio** refirió que la elección se llevó a cabo por “usos y costumbres”; **1 municipio** señaló que “se toma en cuenta la representación por el bastón de mando que ostenta actualmente”; **1 municipio indicó** “ se buscó el perfil y que perteneciera a una comunidad y **18 municipios** no contestaron.
- 4) **Participación ciudadana:** Acorde a pregunta expresa (**pregunta 6.2.**), **13 municipios** refirieron que la elección se hizo a través de voto, aunque también se identificó a **4 municipios** la falta de interés de la comunidad para participar.
- 5) **Espacio físico:** Según la **pregunta 8**, sólo **14 municipios** refirieron contar con un lugar asignado para dicha figura,
- 6) **Duración del cargo:** La **pregunta 9** permitió conocer que sólo **22 municipios** refirieron conocer la temporalidad en el cargo de la figura.

B. Respecto a la figura de la Dirección de Asuntos Indígenas o equivalente

- 1) **Nombramiento:** Si bien con la **pregunta 10** se obtuvo que **37 municipios** cuentan con la figura; la **pregunta 12**, permitió conocer que sólo en **15 municipios** la figura cuenta con reglamento interno.
- 2) **Procedimiento para la elección:** Con base en la **pregunta 13**, sólo **4 municipios** refirieron basarse en lo que dispone la LOMEM.
- 3) **Duración del cargo:** Con base en la **pregunta 12.4**, sólo 23 municipios refirieron conocer la temporalidad de la figura.

Con estos datos se advierte que la obligación de garantizar, por parte de los municipios con presencia indígena, **no se ha cumplido respecto a las figuras de Representante Indígena y la Dirección de Asuntos Indígenas o su equivalente.**

Así, la **vulneración al derecho a elegir representantes indígenas por parte de los pueblos y las comunidades indígenas tiene lugar cuando los municipios**, que son las autoridades a quienes normativamente les corresponde efectuar un conjunto de tareas, actividades o actuaciones encaminadas a la realización de este derecho, no la llevan a cabo.

Se ha determinado que la obligación de garantizar:

[...] no sólo tiene el objetivo de mantener el disfrute del derecho, sino también el de mejorarlo y restituirlo en caso de violación. Fundamentalmente, se trata de una obligación que exige la conducta positiva del Estado para asegurar la realización del derecho. La obligación de garantizar los derechos es la más compleja en términos de la conducta positiva que se requiere de los órganos estatales, porque implica una perspectiva global sobre los derechos humanos en el país. En tanto se trata de asegurar la realización de los derechos humanos para todas y todos, se hace necesario planear, establecer metas, crear mecanismos de control, entre otras actividades. La de garantizar tiene por objeto realizar el derecho y asegurar para todas y todos la habilidad de disfrutar de los derechos. Por ello requiere la remoción de todas las restricciones a los derechos y la provisión de los recursos o la facilitación de las actividades que aseguren que todas las personas sean sustantivamente iguales en cuanto a su habilidad para participar como ciudadanas plenas en una sociedad.⁶³

34

En consecuencia, los hallazgos diagnósticos del estudio relacionado con las figuras de Representante Indígena y la Dirección de Asuntos Indígenas o equivalente, permiten establecer que, si bien un porcentaje importante de los municipios con presencia indígena **están al tanto de la obligación normativa de incorporar dichas figuras, lo cierto es que no han considerado las distintas perspectivas e importancia de incorporar dichas figuras al quehacer municipal.**

Por cuanto hace a la figura de Representante Indígena, es una autoridad de rango constitucional, la cual; como ya se precisó, acorde a lo estipulado tanto en la **CPEUM** como en la **CPELSM**, se elegirá acorde con los principios de **paridad de género y pluriculturalidad**.

Además, es importante precisar que, en lo concerniente a la **paridad de género**, el 15 de noviembre de 2024, mediante decreto, entre otras porciones normativas, se reformó el artículo 41 de la Constitución Política Federal, al establecer que los

⁶³ Sandra Serrano y Daniel Vázquez, *op. Cit.*, p.49.

nombramientos de las personas titulares en la administración pública del Poder Ejecutivo Federal y sus equivalentes en las entidades federativas y municipios, deberán observar el **principio de paridad de género**; además, de que la LOMEM también dispone como una atribución de los Ayuntamientos, nombrar y remover a las personas de las unidades administrativas, observando los principios de igualdad y equidad y garantizando la paridad de género; de ahí que resulte una **obligación que emana del texto constitucional para todos los ayuntamientos**.⁶⁴

No obstante, de las respuestas obtenidas **no se advierte que algún municipio contemplara dichos principios al momento de elegir al representante indígena**.

Ahora bien, la reforma Constitucional de 2024 relacionada con pueblos y comunidades indígenas, continúa con criterios de progresividad respecto a los asuntos que le atañen al sector. Un aspecto fundamental es la **inclusión de los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho público, lo que impulsa su participación en procesos judiciales y administrativos**. La línea de la reforma se asienta en aminorar la discriminación que ha prevalecido histórica e institucionalmente contra de un grupo en situación de vulnerabilidad.

35

Otra situación que se advierte en el estudio es, que durante la elección de Representante Indígena los municipios no refirieron **contar con un procedimiento de consulta previa**⁶⁵ ni la manera en la cual considerarían las comunidades indígenas en sus municipios.

Ahora bien, el **procedimiento de consulta** debe tener la mayor amplitud posible y considerar aspectos que también se enlazan con la normatividad; como ejemplo, los municipios encuestados, si bien refirieron realizar diversas acciones para lograr la participación de las comunidades, lo cierto es que ninguno estableció como punto de apoyo lo dispuesto por el artículo 6 bis de la LDCIEM,⁶⁶ y a su vez, mediante la consulta del *Listado de Localidades Indígenas del Estado de México*.⁶⁷

⁶⁴ Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5743185&fecha=15/11/2024#gsc.tab=0

⁶⁵ Al respecto, como literatura especializada orientadora puede consultarse la siguiente publicación: Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos indígenas (2020), *Protocolos autonómicos de consulta previa indígena en américa latina. Estudios de casos en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Honduras, México y Perú*, Millaleo Hernández, Salvador, Copenhague, Dinamarca, disponible en: https://iwgia.org/images/documentos/Protocolos_Autonomicos_de_Consulta_Previa_Indigena_en_America_Latina.pdf; así como el [Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes \(semarn.gob.mx\)](https://www.semarn.gob.mx/Pueblos_Indigenas.pdf), disponible en: https://www.semarn.gob.mx/Pueblos_Indigenas.pdf

⁶⁶ Artículo 6 Bis.- La Legislatura del Estado de México, para efectos de otorgar precisión y certeza jurídica a los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas y con la finalidad de que puedan acceder a los beneficios de las políticas públicas sectorizadas, **integrará un catálogo, que no será limitativo, de las localidades con presencia indígena a partir de la información que le proporcione el Consejo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas del Estado de México**. Las localidades indígenas del Estado de México que la presente Ley reconoce, serán las que apruebe la Legislatura del Estado, con base en la información referida.

⁶⁷ Véase: *Decreto número 268*, publicado en la Gaceta de Gobierno del Estado de México, el 29 de mayo de 2024, disponible en: <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2024/mayo/may291/may291a.pdf>.

Por otra parte, pese a que la figura de **Representante Indígena tiene rango constitucional**, sus **funciones son limitadas**, aun cuando se fortaleciera su proceso de selección, sus atribuciones de representatividad política **no tienen impacto en la toma de decisiones en los municipios**, lo cual **incide directamente en la no regresión de un derecho humano** reivindicado a favor de un grupo en situación de vulnerabilidad.

Por cuanto hace a la **Dirección de Asuntos Indígenas**, o su equivalente, sus funciones se limitan a tener carácter de personas servidoras públicas del Municipio de adscripción y depende directamente de la presidencia municipal en turno; es decir, forma parte de la estructura administrativa de los Ayuntamientos.

Asimismo, **sólo 16 municipios** con presencia indígena refirieron que, en el caso de la Dirección de Asuntos Indígenas o su equivalente la figura contaba con reglamento interno, lo cual **significa una ausencia de operatividad y funcionalidad de la figura**, al no encontrarse reguladas sus actividades; en consecuencia, las acciones inciden en poco respecto a los motivos de creación de ésta, toda vez que se limita a **promotor y gestor administrativo** en la mayoría de los casos.

Como aspectos comunes en ambas figuras se encuentran **la falta de remuneración, presupuesto, estructura organizativa, perfiles y establecimiento de funciones y facultades expresas de dichas figuras**, lo cual les impide realizar sus atribuciones legales, por lo que en realidad existe una falta de representatividad en los asuntos que atañen a las comunidades indígenas.

Asimismo, la **definición de perfiles** para ambas figuras no sigue un patrón definido y las circunstancias particulares del encargo se efectúan de manera aleatoria, ello derivado de la **falta de pautas o criterios armonizados y estandarizados**, lo que provoca que las comunidades indígenas no les den la importancia o interés debido a dichas figuras, al percibir que no estarán lo suficientemente representados.

Otro aspecto que no es claro **es la duración en el cargo**. Ambas figuras, se ciñen a los tiempos de la administración municipal, toda vez que la persona Representante Indígena será elegido al **inicio de cada administración municipal**, acorde a la **LOMEM**, y en el caso de la Dirección de Asuntos Indígenas o su equivalente **no se menciona**, aunque, por ser parte de la estructura del Municipio, se colige que su duración en el encargo obedece de igual forma a los tiempos de la administración de que forma parte.

Asimismo, no se especifica en las dos figuras si pueden ser sujetas a **remoción**, las causas por las que pueden separarse de su encargo y suplencias, en el caso de la Dirección de Asuntos Indígenas o su equivalente, en caso de no contar con reglamento interno, como es el caso que se documentó en varios municipios, **no tendría asignada funciones ni atribuciones**.

2. OBLIGACIÓN DE PROMOVER

La promoción de los derechos humanos no es una obligación meramente informativa, sino que es un acto de formación mediante el cual se empodera a las personas en la exigencia de sus derechos,⁶⁸ lo cual permite que el conocimiento de las garantías otorgue a las personas la certeza sobre lo que el Estado debe procurar en el respeto de sus derechos humanos y qué obligaciones adquiere la persona que los ostenta, es así que la SCJN interpreta la **promoción** como:

[...]

1.4. Obligación de promover. Esta obligación tiene como objetivo que las personas conozcan sus derechos y mecanismos de defensa; así como ampliar la base de realización de los derechos fundamentales. De ahí que la autoridad debe concebir a las personas como titulares de derechos cuya obligación correlativa corresponde a las propias autoridades estatales. Su cumplimiento es, desde luego, progresivo [...]⁶⁹

37

En ese sentido, se obtiene que la promoción de los derechos humanos debe tener un impacto directo hacia las personas, desde el correcto conocimiento de los derechos que les asiste, así como la manera en que éstos pueden ser exigibles.

Así, la identificación del contenido esencial de un derecho humano, parte del **establecimiento de los elementos mínimos que debe proveer el Estado a cualquier persona en todo momento, sin que sea impedimento el recurso presupuestal con el que cuente la autoridad**, esto, con la finalidad de que el propio Estado demuestre que ha realizado todo lo que se encuentra a su alcance en la garantía de los derechos humanos y se facilite su ejercicio.

⁶⁸ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. (2015). Generación de experiencias para la promoción de derechos humanos: Fase de formación especializada [Electrónico]. En *PROGRAMA DE FORMACIÓN PROFESIONAL EN DERECHOS HUMANOS: Vol. Primera edición* (2015.ª ed.). Disponible en: www.cdhhf.org.mx.

⁶⁹ fr. **SENTENCIA POR UNANIMIDAD DE VOTOS. PONENTE: EDGAR BRUNO CASTREZANA MORO, SECRETARIO DE TRIBUNAL AUTORIZADO POR LA COMISIÓN DE CARRERA JUDICIAL DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL PARA DESEMPEÑAR LAS FUNCIONES DE MAGISTRADO, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 81, FRACCIÓN XXII, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. SECRETARIO: GUSTAVO VALDOVINOS PÉREZ.** Tribunales Colegiados de Circuito, Amparo en Revisión 47/2014, Semanario judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Febrero de 2015, Registro Digital 25490. Disponible en: <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSem/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=25490&Clase=DetalleTesisEjecutoria>.

Para esto, se tiene como base principal que la persona debe conocer los derechos humanos y dónde se encuentran establecidos, para que su exigibilidad no se vea afectada y pueda conocer también la relación que guarda, el derecho que exige, con otros, y se identifiquen los principios de los derechos humanos.⁷⁰

La problemática que deriva del Estudio-Diagnóstico de este documento recomendatorio, nos permite establecer de manera clara, que el derecho humano **relacionado es la elección de las figuras de Representante Indígena, así como la Dirección de Asuntos Indígenas o su equivalente** y el grupo beneficiario de los mecanismos y las garantías son los pueblos y comunidades indígenas de los municipios con presencia indígena en la entidad.

A. LOS PROCEDIMIENTOS QUE EXISTEN PARA HACER EXIGIBLES LOS DERECHOS HUMANOS.

La **publicidad** de un derecho no es una cuestión meramente de conocimiento de las bases mínimas que procuran los derechos, sino que, también implica el conocimiento de los mecanismos de exigibilidad que tiene cada uno de los derechos, para esto, el Estado debe implementar el medio formativo idóneo que consiga dar a conocer entre las personas el alcance que tiene su derecho, los medios de prevención de violaciones y sus garantías de exigibilidad.

38

Por lo anterior, este Organismo destaca algunas de las atribuciones que establece la normativa relacionada con el procedimiento de elección de persona **Representante Indígena**, y en las que claramente pueden vincularse los municipios, siendo éstas las siguientes:

1) Emitir Convocatoria (Artículo 78 de la LOMEM)

- **Invitar a las comunidades indígenas a elegir**

Se considere, entre otras cosas, el catálogo de localidades indígenas del Estado de México (artículo 6 Bis de la **LCDIEM**, Decreto 268, por el que se emite el Listado de Localidades Indígenas del Estado de México). Para tal efecto se tendrán en cuenta criterios de autoadscripción indígena.

⁷⁰ Cfr. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. (2015). La promoción de los derechos humanos: Fase de formación especializada [Electrónico]. En *PROGRAMA DE FORMACIÓN PROFESIONAL EN DERECHOS HUMANOS: Vol. Primera edición (2015.ª ed.)*. Pág. 23. Disponible en: www.cdhd.org.mx.

- **Publicación**

Se expedirá 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, con su respectiva traducción. Además, los municipios pluriculturales tendrán un Representante Indígena por cada etnia o grupo indígena (Artículo 78 de la **LOMEM**). Par tal efecto, el Municipio debe considerar criterios de autoadscripción indígena acorde con los principios relacionados con la consulta previa, paridad de género y pluriculturalidad (Artículos 2, apartado A, fracciones X y XIII de la **CPEUM** y 17 de la **CPELSM**)

En el caso de la **Dirección de Asuntos Indígenas o su equivalente**:

- 1) Emisión de Reglamento Interno (artículo 87 Bis de la LOMEM)**

El Director realizará las funciones y ejercerá las atribuciones que señale el Reglamento Interno. Con enfoque en derechos humanos, se advierte que las obligaciones de garantía y promoción implican adaptar la normativa, pues su efectividad es fundamental en la realización del derecho.⁷¹

En principio, es innegable que este Organismo Público Autónomo **reconoce** la importancia de los municipios, al ser las demarcaciones territoriales políticas, económicas y administrativas de las entidades federativas, más **próximas y cercanas a las personas**, que constituyen la **entidad básica del sistema social organizado política y jurídicamente a nivel local** ya que tienen comunicación **directa e inmediata con las personas que habitan y transitan en su territorio**, con la finalidad de incidir en el bien común de la sociedad.

En esos mismos términos del artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se obtiene que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de **promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, incluidos los Ayuntamientos del Estado de México.**

Asimismo, de conformidad con los artículos 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 139 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, **los municipios forman parte del desarrollo y ejecución del**

⁷¹ Véase Corte IDH, Caso López Lone y otros vs. Honduras. Sentencia de 5 de octubre de 2015 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas) Serie C 302, disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_302_esp.pdf.

Plan de Desarrollo Estatal, el cual contiene las **acciones gubernamentales para promover y fomentar el desarrollo integral sustentable y el mejoramiento en la calidad de vida de la población de las personas que habitan y transitan en la entidad.**

Lo cual se robustece con lo establecido en el **Plan de Desarrollo del Estado de México 2023-2029** que reconoce en los municipios el **primer contacto** y establece como uno de sus objetivos primordiales, impulsar la **coordinación institucional con los municipios y las entidades federativas para potenciar su desarrollo.**

Consiguientemente, esta Comisión de Derechos Humanos está convencida y reconoce que la **obligación de proteger** conlleva una **obligación positiva** y una serie de **acciones transversales** a cargo de las personas servidoras públicas para crear las acciones necesarias del Estado y **proteger los derechos humanos**, con independencia del ámbito de gobierno de que se trate; como se abordará más adelante.

IX. ACCIONES TRANSFORMADORAS CONFORME A LOS PARÁMETROS INSTITUCIONALES.

40

En casos de vulneraciones a derechos humanos, se considera la implementación y el cumplimiento de acciones transformadoras, las cuales se definen como **aquellas que generen buenas prácticas institucionales** y que, a su vez, **permitan de manera integral prevenir, proteger, garantizar, así como prever la no repetición de violaciones a derechos humanos.**

Por lo documentado, acorde a lo dispuesto en los artículos 5, párrafo tercero de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México⁷², en relación el artículo 101 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México⁷³; este Organismo pondera aplicables las siguientes acciones.

⁷² **Título segundo**
De los Principios Constitucionales, los derechos Humanos y sus Garantías.
Artículo 5. párrafo tercero

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Disponible en: <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig001.pdf>

⁷³ **Art. 101.**

En las Recomendaciones debe señalarse las medidas que procedan para la efectiva conservación y restitución a los afectados en sus derechos fundamentales y, en su caso, para la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado, disponible en: <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig076.pdf>

1. MEJORAR LOS PROCEDIMIENTOS DE REPRESENTATIVIDAD

La presente resolución aborda los aspectos más importantes respecto a las figuras del Representante Indígena ante los Ayuntamientos y la Dirección de Asuntos Indígenas o sus equivalentes, las cuales tienen reconocimiento normativo.

Acorde a la obligación de garantizar, se ha delimitado que los municipios con presencia indígena, según la **LDCIEM**, son los que deben contar con la figura. En el caso del Representante Indígena, su existencia no se limita a lo establecido por la Ley.

Así, resulta imprescindible que **los municipios con presencia indígena cuenten con las figuras de Representante Indígena, así como la Dirección de Asuntos Indígenas o su equivalente.**

En el caso de la persona Representante Indígena, **es obligación de los municipios expedir en los tiempos que establece el artículo 78 de la LOMEM la respectiva Convocatoria.** En este caso, las autoridades deben propiciar y fomentar los derechos a la consulta y libre determinación para consolidar la voluntad de las comunidades en los procesos que les conciernen.

41

Ahora bien, durante el procedimiento de elección cada municipio debe garantizar:

- a.** El **reconocimiento de la o las etnias y el total de comunidades** que se encuentran, así como advertir los **principios de paridad de género y pluriculturalidad.**
- b.** Respetar los tiempos determinados por la norma para la elección.
- c.** Hacer efectivo el **principio de consulta previa.**
- d.** Hacer la promoción del derecho, lo cual implica:
 - Fomentar la **participación ciudadana y efectuar** la publicación de la Convocatoria con la **respectiva traducción**, para lo cual se consideren las condiciones de identidad y el contexto de las personas a las que se dirigen las acciones de promoción.
 - Explicar los **alcances de la representatividad.**
 - Hacer del conocimiento los procedimientos para hacer exigibles los derechos humanos en caso de que incumpla con lo establecido en la normativa, como lo es **la impugnación ante las autoridades competentes.**

En el caso de la **Dirección de Asuntos Indígenas o su equivalente** si bien es una persona servidora pública adscrita al respectivo municipio, debe considerar lo siguiente:

a. **Contar con su Reglamento Interno**, el cual, acorde a los parámetros y estándares de los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas con enfoque en derechos humanos, sin ser limitativa, debe contemplar:

- Establecer claramente las obligaciones constitucionales de **promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas indígenas**.
- Garantizar los principios de **consulta previa, perspectiva género e interculturalidad**.
- La **estructura organizacional, atribuciones y adscripción de la unidad administrativa**.
- **Planes y programas de trabajo** en las que se establezca la vinculación con los asuntos que haga del conocimiento el Representante Indígena.
- El **perfil, conocimientos y certificaciones** en la materia de la persona servidora pública, esta última ante la instancia respectiva.
- Los **derechos, obligaciones, faltas e infracciones** a las que estará sujeto.

42

b. **Procedimientos** que los municipios con presencia indígena pueden tomar en cuenta para fortalecer la figura:

- **Diagnóstico y evaluación** de las necesidades de las comunidades indígenas presentes.
- Definir las **competencias y atribuciones** de la Dirección.
- Establecer una **partida presupuestal y recursos humanos, materiales y financieros**.
- Fortalecimiento del **marco legal y estructura organizativa**.
- Establecimiento de **mecanismos de consulta y participación de las comunidades indígenas**.
- Colaboración **institucional y alianzas con otras comunidades u organizaciones especializadas en la materia**.

Cobra especial relevancia lo relacionado con la **asignación de recursos presupuestales e infraestructura**, pues acorde al **principio de progresividad** de los derechos humanos, dotar de herramientas resulta necesario para la toma de decisiones y brindar una atención oportuna y eficaz en el ámbito municipal; particularmente en la figura correspondiente a la

Dirección de Asuntos Indígenas, o su equivalente; pues implica que se cuente con una **estructura organizativa** que le permita, como mínimo, tener un espacio físico de trabajo como persona servidora pública de la municipalidad, disponer de recursos materiales y enseres de oficina, así como percibir una remuneración por el servicio público que desempeñará, ya que, en términos del artículo 87 Bis, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, será la encargada de atender en el ámbito más cercano, con respeto a su cultura, usos, costumbres, tradiciones y formas de organización comunitaria, las solicitudes y las propuestas de las personas y comunidades indígenas que sean de su competencia.

Por cuanto hace a la figura del **Representante Indígena**, toda vez que también realiza un papel fundamental a favor las personas pertenecientes a las etnias y/o grupos indígenas de la municipalidad que corresponda, se debe facilitar, por un lado, su vinculación operativa con la Dirección de Asuntos Indígenas o su equivalente, para hacer efectiva su representación política, y, por otro lado, posibilitar, en la medida que sea posible, la realización de actividades a favor de la población indígena con la asignación de recursos presupuestales.

Asimismo, considerar la **planeación municipal y los programas de trabajo necesarios** para su ejecución en forma democrática y participativa, para que los municipios con presencia indígena pueda incorporar la perspectiva Intercultural, así como se prevean las **previsiones presupuestales**, en el caso de la Dirección de Asuntos Indígenas o su equivalente, y que sean incluidos para que se dote de la correspondiente partida presupuestal en la que pueda contemplarse su remuneración, personal y recursos para llevar a cabo acciones y programas de apoyo a las comunidades indígenas y la figura sea funcional.

Lo anterior es posible al establecerse como una obligación a favor de un grupo en situación de vulnerabilidad, como lo son las personas indígenas, sobre la base de igualdad de trato y oportunidades.⁷⁴

En ese sentido, la Dirección de Asuntos Indígenas o su equivalente, para cumplir con el propósito para la que fue creada, tiene que mantener dicho nivel, como Unidad Administrativa, y evitar equivalencias de menor nivel; asimismo, por su relevancia, contemplar recursos en los **rubros presupuestales de servicios personales, materiales y suministros, servicios generales, bienes muebles e inmuebles;** respecto a ello, en caso de que el municipio no haya considerado dichos rubros, puede **considerar el anteproyecto de presupuesto de la creación de la Dirección,**⁷⁵ tomando en consideración los costos

⁷⁴ El Presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de México para el ejercicio fiscal 2025, contempla recursos para el desarrollo integral, intercultural y sostenible de los pueblos y comunidades indígenas, mismos que atienden las necesidades y problemáticas que enfrentan los diversos pueblos originarios del Estado de México. Disponible en: <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2024/diciembre/dic201/dic201d.pdf>.

⁷⁵ El anteproyecto de presupuesto se refiere a un documento preliminar que contiene la propuesta de asignación de recursos financieros que dicha entidad requerirá para el cumplimiento de sus funciones y objetivos durante un periodo fiscal determinado. Este anteproyecto es elaborado por la entidad pública correspondiente y tiene como fin asegurar que los recursos sean distribuidos de manera adecuada y eficiente para atender sus necesidades operativas y proyectos.

aproximados por **capítulo de gasto**, con ello se prevé de los recursos adicionales que requiere la administración pública municipal para el siguiente ejercicio fiscal.⁷⁶

En suma, los criterios mínimos que requiere la Dirección de Asuntos Indígenas o su equivalente son:

- a. **Municipios que aún no han cumplido con la obligación:** Iniciar el proceso de creación de la Dirección de Asuntos Indígenas o su equivalente, mediante un **diagnóstico de las necesidades, la estructuración de una plantilla de personal adecuada y la asignación presupuestaria correspondiente.**
- b. **Municipios que ya cuentan con la dirección:** Asegurarse de que esta cumpla con sus funciones, tenga Reglamento funcional a las necesidades reales de las comunidades indígenas.
- c. **Incorporación en el presupuesto municipal:** En caso de que el ayuntamiento no atienda la solicitud de creación antes del 15 de agosto de 2025, se recomienda solicitar, bajo los medios conducentes, la inclusión del presupuesto para esta Dirección en el anteproyecto de egresos del siguiente año.
- d. **Publicación de información:** Los municipios deben **transparentar** en la Gaceta Municipal la asignación presupuestaria y la estructura de la Dirección de Asuntos Indígenas o su equivalente, garantizando que la información sea clara y accesible, así como fomentar la rendición de cuentas.

Asimismo, considerar una eventual **certificación** a las personas que estarán frente a la Dirección de Asuntos Indígenas o su equivalente, ante la instancia competente, como puede ser el Sistema Nacional de Competencias el Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (CONOCER),⁷⁷ o el programa académico que ofrece la Universidad Intercultural del Estado de México⁷⁸, para evaluar sus competencias laborales de las lenguas indígenas nacionales o tener estudios en la materia.

⁷⁶ A más tardar el 25 de febrero de la anualidad, se deberá publicar en la Gaceta Municipal el presupuesto de egresos definitivo aprobado por los Ayuntamientos de manera clara y entendible, todas y cada una de las partidas que lo integran, las remuneraciones de todo tipo aprobadas para los miembros del ayuntamiento y para los servidores públicos en general.

⁷⁷ Véase: <http://conocer.gob.mx:6060/conocer/#/renec>

⁷⁸ Véase: <https://uiem.edomex.gob.mx/>

Con base en lo expuesto y fundado, esta Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, formula la siguiente:

X. RECOMENDACIÓN GENERAL

A los titulares de las Presidencias Municipales con presencia Indígena en el Estado de México.

ÚNICA: En atención a lo establecido en el **apartado IX**, de las **Acciones Transformadoras**, siendo base el **Estudio-Diagnóstico realizado por este Organismo**, se hagan efectivos los deberes de promoción y garantía, establecidos como obligaciones en materia de derechos humanos, al ser los municipios un vínculo de proximidad a la comunidad y desde luego, con las personas indígenas; se deben realizar las siguientes acciones, por parte de **los municipios con presencia indígena que tienen la obligación de contar con las figuras de Representante Indígena, así como la Dirección de Asuntos Indígenas o su equivalente:**

- A. Con relación a la persona de Representante Indígena**, respecto a la **obligación de garantizar**, se mejore el procedimiento de selección y se consideren principios y estándares de derechos humanos, entre ellos, el **reconocimiento de la o las etnias y el total de comunidades** que se encuentran, así como observar los **principios de paridad de género y pluriculturalidad**; respetar los **plazos** determinados por la norma para la elección y hacer efectivo el **derecho de consulta previa**.

Tocante a la **obligación de promover**, fomentar la **participación ciudadana**, para lo cual, las personas indígenas deben conocer sobre la **publicación de la Convocatoria con la respectiva traducción a la lengua que corresponda**, para lo cual se consideren las condiciones de identidad y el contexto de las personas a las que se dirigen las acciones de promoción; conocer los **alcances de la representatividad**; y se hagan de su conocimiento los **procedimientos para hacer exigibles los derechos humanos** en caso de que incumpla con lo establecido en la normativa, como lo es la impugnación ante las autoridades competentes.

- B. Respecto a la Dirección de Asuntos Indígenas o su equivalente**, como acciones que posibilitan la obligación de garantizar, **cuenten en cada uno de los municipios con presencia indígena con el respectivo Reglamento Interno**, el cual, sin ser limitativo, debe considerar los alcances que se refieren en el **apartado IX.1 de las acciones transformadoras**.

- C. **Respecto a ambas figuras**, como **acciones progresivas**, y con base en lo referido en el punto **IX.1 de las acciones transformadoras**, los municipios con presencia indígena realicen lo conducente, a efecto de que se considere **la previsión presupuestal correspondiente** para dotar de los recursos que permitan a las figuras contar con recursos humanos, materiales y financieros, que les permitan realizar sus funciones, tal y como se ha descrito en el apartado a que se hace referencia, y en particular, lo relacionado con la Dirección de Asuntos Indígenas o su equivalente.

La presente Recomendación es de carácter General, de acuerdo con lo previsto en el artículo 16 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; 1, 2, 13, fracciones I, III, VIII y IX, 28, fracción XV, y 99, fracción V, de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México; y 106 de su Reglamento Interno; y si bien, según lo dispone el artículo 99, fracción V de su Ley, no requiere de aceptación por parte de las autoridades a quienes van dirigidas, este Organismo **constatará el cumplimiento mediante la realización de estudios generales, constituyendo información pública** cuyos resultados se contemplarán en el informe que la Presidencia anualmente presenta a los tres Poderes del Estado de México, según lo mandata el artículo 28, fracción VIII, de la Ley de este Organismo.

ATENTAMENTE

46

(rúbrica)

MTRA. EN D. MYRNA ARACELI GARCÍA MORÓN
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MÉXICO

Gaceta de Derechos Humanos, órgano Informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, editada por la Unidad Jurídica y Consultiva, Año 2025, número 51, 14 de julio de 2025.

Myrna Araceli García Morón
Presidenta

Oscar Romo Martínez
Director General de la Unidad Jurídica y Consultiva

Juan Antonio Laredo Sánchez
Segundo Visitador General

Carmen Angélica Casado García
Subdirectora de Interlocución
Gubernamental y Legislativa

47

Raúl Zepeda Sánchez
Subdirector de Asuntos Jurídicos

© D.R. Comisión de Derechos Humanos del Estado de México Dr. Nicolás San Juan número 113, colonia Ex Rancho Cuauhtémoc, Toluca México, C. P. 50010, teléfono (01722) 2 36 05 60. Disponible en: www.codhem.org.mx

Reserva de derechos al uso exclusivo núm. 04-2009-052611285100-109. Número de Registro del Logotipo: 03-2009-050711425000-01.

La información que se publica es íntegra de acuerdo a como es emitida por las áreas solicitantes.

Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial sin previa autorización de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.