

Instituto Electoral del
Estado de Querétaro

DICTAMEN QUE EMITE LA COMISIÓN JURÍDICA MEDIANTE EL CUAL SOMETE A LA CONSIDERACIÓN DEL CONSEJO GENERAL LOS LINEAMIENTOS DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO PARA GARANTIZAR LA PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN DE PERSONAS INDÍGENAS EN EL PROCESO ELECTORAL LOCAL 2020-2021 EN QUERÉTARO.

TABLA DE CONTENIDO

ANTECEDENTES.....	1
CONSIDERANDOS.....	4
PRIMERO. Disposiciones generales.....	5
SEGUNDO. Medidas sanitarias implementadas para evitar la propagación de COVID-19.....	6
TERCERO. Lineamientos del Instituto Electoral del Estado de Querétaro para garantizar la participación y representación de personas indígenas en el proceso electoral local 2020-2021 en Querétaro.....	7
DICTAMEN.....	17

ANTECEDENTES

I. Integración las comisiones permanentes del Instituto Electoral del Estado de Querétaro¹. El 30 de octubre de 2019, el Consejo General del Instituto² emitió el acuerdo IEEQ/CG/A/019/19³ por el que aprobó la integración de las comisiones permanentes, entre ellas, la Comisión Jurídica.

II. Brote de la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19)⁴. El 31 de diciembre de 2019, autoridades de salud a nivel mundial informaron por primera vez sobre la presencia del virus denominado por sus siglas en inglés COVID-19 (*corona virus disease 2019*).

III. Declaración de pandemia. El 11 de marzo de 2020⁵, la Organización Mundial de la Salud declaró al brote de COVID-19 como pandemia, consideró tal circunstancia como una emergencia de salud pública de relevancia internacional y emitió una serie de recomendaciones para su control.

IV. Acuerdos Plenarios del Tribunal Electoral del Estado de Querétaro. El 17 y 23 de marzo, 14 y 29 de abril, así como 18 y 29 de mayo, el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro emitió

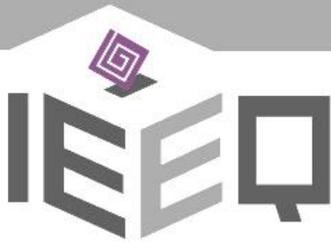
¹ En adelante Instituto.

² En adelante Consejo General.

³ Disponible para su consulta en el sitio de internet del Instituto, en la liga: http://ieeq.mx/contenido/cg/acuerdos/a_30_Oct_2019_2.pdf

⁴ En adelante COVID-19.

⁵ Las fechas que se señalen en lo subsecuente, salvo mención en contrario, corresponden al 2020.



Instituto Electoral del
Estado de Querétaro

respectivos acuerdos plenarios en los expedientes TEEQ-AP-005/2020, TEEQ-AP-006/2020, TEEQ-AP-007/2020, TEEQ-AP-008/2020, TEEQ-AP-009/2020 y TEEQ-AP-010/2020 por los que, entre otras cuestiones, ordenó la implementación de las medidas preventivas ante la contingencia al COVID-19.

V. Avisos del Instituto. El 18, 20 y 25 de marzo, 14, 23 y 30 de abril, así como 19 y 29 de mayo, se publicaron los avisos, entre otros, en el sitio de internet oficial del Instituto, por el cual se emitieron diversas medidas de prevención a fin de evitar la propagación y contagio de COVID-19.

VI. Medidas sanitarias en el estado de Querétaro. El 19 de marzo, se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro *La Sombra de Arteaga*⁶, el acuerdo del Consejo Estatal de Seguridad por el que se establecen las medidas de seguridad sanitaria por COVID-19.

VII. Reconocimiento de pandemia y declaración de fase 2 por COVID-19. El 23 y 24 de marzo, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación⁷ los acuerdos del Consejo de Salubridad General por los que reconoció a la pandemia y declaró el inicio de la fase 2⁸; asimismo, se establecieron las medidas preventivas para la mitigación y control de riesgos.

VIII. Declaración de emergencia sanitaria. El 27 de marzo, se publicó en el DOF el acuerdo por el que se declara como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor a la pandemia y estableció que la Secretaría de Salud determinará todas las acciones que resulten necesarias para su atención.

IX. Acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria. El 31 de marzo, se publicó en el DOF el acuerdo emitido por el Consejo de Salubridad General por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria⁹.

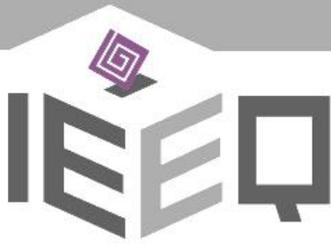
X. Modificación de las acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria. El 21 de abril, la Secretaría de Salud anunció el inicio de la fase 3 de la pandemia y se publicó en el DOF el acuerdo que modificó su similar y estableció acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria.

⁶ En adelante Periódico Oficial del Estado.

⁷ En adelante DOF.

⁸ Dato obtenido del acuerdo INE/CG80/2020 emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

⁹ Consultable en la página: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590914&fecha=31/03/2020



Instituto Electoral del
Estado de Querétaro

XI. Calendario para la reforma de la normatividad interna del Instituto 2020. El 24 de abril, en sesión extraordinaria virtual de la Comisión Jurídica se presentó el calendario en el cual, de manera enunciativa y no limitativa, se indican las actividades y plazos para el análisis, modificación, actualización o creación de la normatividad interna del Instituto.

XII. Ley Electoral del Estado de Querétaro¹⁰. El 1 de junio se publicó en el Periódico Oficial del Estado, la Ley Electoral que abrogó la ley comicial vigente hasta ese momento.

XIII. Ajustes al calendario para la reforma de la normatividad interna del Instituto 2020. El 22 de julio y 24 de agosto, en sesión extraordinaria virtual de la Comisión Jurídica, se presentó el ajuste de los plazos contemplados en el calendario relativo al análisis, modificación, actualización o creación de la normatividad interna del Instituto.

XIV. Solicitudes de colaboración e información. El 12, 18 y 19 de agosto la Secretaría Ejecutiva del Instituto¹¹ solicitó a la Coordinación Estatal en Querétaro del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, a la Dirección del Centro del Instituto Nacional de Antropología e Historia en el Estado y a la Delegación Estatal del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, información sobre el número y porcentaje de población indígena en los diferentes municipios del Estado.

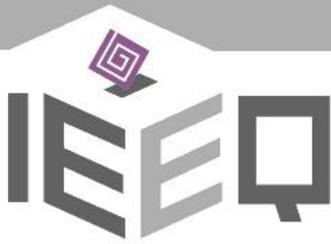
XV. Respuestas a las solicitudes de colaboración e información. El 14, 17 y 21 de agosto, las autoridades¹² remitieron al Instituto, la información con la que disponían en el ámbito de sus competencias, señalando la población total y porcentaje de población indígena en los municipios del Estado.

XVI. Anteproyecto de Lineamientos del Instituto Electoral del Estado de Querétaro para garantizar la participación y representación de personas indígenas en el proceso electoral local 2020-2021 en Querétaro. El 18 de agosto el Titular de la Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos remitió a las Consejerías Electorales y áreas correspondientes del Instituto, el anteproyecto de Lineamientos.

¹⁰ En adelante Ley Electoral.

¹¹ Por medio de los oficios SE/761/20, SE/762/20, SE/763/20, SE/798/20 y SE/804/20.

¹² La información fue remitida a través de diversos oficios 1318.6./165/2020, 401.35.8-2020/178, 1318.6/171/2020 y ORQG/Jurídico/058/2020.



Instituto Electoral del
Estado de Querétaro

XVII. Proyecto Lineamientos del Instituto Electoral del Estado de Querétaro para garantizar la participación y representación de personas indígenas en el proceso electoral local 2020-2021 en Querétaro¹³. El 4 de septiembre, la Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos remitió a la Presidencia de la Comisión Jurídica dicho proyecto; el cual, el 11 de septiembre, fue circulado vía electrónica a las Consejerías Electorales, Secretaría Ejecutiva, así como a representaciones de los partidos políticos.

Aunado a lo anterior, en atención al calendario se indicó que, en caso de tener alguna observación al documento, ésta fuera remitida a más tardar el día 15 de septiembre; asimismo, se invitó a una reunión de trabajo para exponer el contenido del proyecto de Lineamientos.

XVIII. Observaciones al proyecto de Lineamientos. En su oportunidad las Consejerías Electorales remitieron vía electrónica observaciones, mismas que fueron enviadas a la Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos para su análisis, valoración y, en su caso, incorporación.

XIX. Proyecto de Lineamientos modificado. Derivado de la atención a las observaciones formuladas, el 16 de septiembre la Presidencia de la Comisión Jurídica envió la actualización del proyecto, así como en *ID* y la liga para acceder a la plataforma de videoconferencia para llevar a cabo la reunión de trabajo virtual.

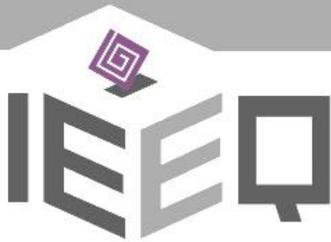
XX. Reunión de trabajo. El 17 de septiembre, las Consejerías Electorales, funcionariado del Instituto y diversas representaciones de partidos políticos, asistieron a la reunión virtual en la cual se explicó el origen, objeto y justificación de la propuesta de proyecto de Lineamientos.

XXI. Proyecto de Lineamientos ajustado. En atención a las observaciones realizadas en la reunión virtual de trabajo, el 18 de septiembre, la Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos remitió vía electrónica a la Presidencia de la Comisión Jurídica el proyecto final de Lineamientos, a efecto de ser sometido a la consideración de quienes integran la Comisión Jurídica.

En mérito de lo anterior, y de acuerdo a los siguientes:

CONSIDERANDOS

¹³ En adelante proyecto de Lineamientos.



Instituto Electoral del
Estado de Querétaro

PRIMERO. Disposiciones generales.

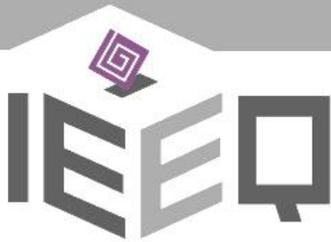
1. De conformidad con los artículos 41, 116, fracción IV, incisos b) y c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁴, 32, párrafo primero y tercero de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro¹⁵; 98, párrafos 1 y 2, así como 99, párrafo 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales¹⁶ y 52 de la Ley Electoral, el Instituto es el organismo público local en la entidad, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, goza de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones; asimismo, es profesional en su desempeño, cuenta con un órgano de dirección superior integrado conforme a las leyes y se rige por los principios de la función electoral.
2. Los artículos 104 de la Ley General, así como 53, 57 y 61 de la Ley Electoral prevén las funciones, fines y competencias del Instituto.
3. El artículo 68, párrafo primero de la Ley Electoral, contempla que el Consejo General se integra por comisiones permanentes y transitorias para realizar los asuntos de su competencia; por ello su trabajo se sujeta a las disposiciones de dicha norma y las que establezca el Reglamento Interior del Instituto Electoral del Estado de Querétaro¹⁷.
4. Los artículos 15, 16, fracción III del Reglamento Interior, prevén que, para el desahogo de los asuntos de su competencia, el Consejo General integrará comisiones de carácter permanente o transitorias; siendo considerada con carácter de permanente la Comisión Jurídica.
5. En ese tenor, el diverso numeral 26 del Reglamento Interior, prevé que la Comisión Jurídica es competente, entre otras cuestiones, para dar seguimiento a la ejecución y cumplimiento de los programas del Instituto en materia jurídica; realizar los estudios a la legislación y demás normatividad que regule al Instituto, así como en materia electoral y realizar las propuestas de reformas necesarias para su adecuación; revisar y validar los contenidos de los lineamientos o manuales de procedimientos que se requieran para el buen funcionamiento del Instituto, y rendir al Consejo General, por conducto de la Secretaría Ejecutiva, los dictámenes correspondientes.

¹⁴ En adelante Constitución Federal.

¹⁵ En adelante Constitución Estatal.

¹⁶ En adelante Ley General.

¹⁷ En adelante Reglamento Interior.



Instituto Electoral del
Estado de Querétaro

6. Conforme con lo anterior, se desprende que la Comisión Jurídica es competente para sesionar y emitir el presente dictamen por el cual se propone someter a consideración del órgano superior de dirección la propuesta de Lineamientos del Instituto Electoral del Estado de Querétaro para garantizar la participación y representación de personas indígenas en el proceso electoral local 2020-2021 en Querétaro.

SEGUNDO. Medidas sanitarias implementadas para evitar la propagación de COVID-19.

7. Del contenido del artículo 4, párrafo cuarto de la Constitución Federal se desprende la competencia, así como las bases y modalidades que permiten a toda persona acceder al derecho a la salud. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha conceptualizado que este derecho tiene, entre otras finalidades, el disfrute de servicios de salud, es decir, el goce de las acciones dirigidas a proteger, promover y restaurar la salud de las personas; estos servicios se han identificado en tres tipos: 1) de atención médica que comprende las actividades preventivas, curativas, paliativas y de rehabilitación; 2) de salud pública; y 3) de asistencia social¹⁸.

8. Asimismo, lo anterior es compatible con las disposiciones convencionales en la materia, pues entraña un conjunto de libertades y derechos con respecto a los cuales debe entenderse que toda persona disfrute de una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarios para alcanzar el más alto nivel de salud a partir de las medidas que el Estado emprenda para garantizarlas¹⁹.

9. Ahora bien, derivado de la declaración de pandemia por COVID-19 y ante el ingreso a la fase 3, este Instituto ha implementado diversas medidas a fin de evitar la propagación del virus de acuerdo a las recomendaciones de las autoridades sanitarias, como la realización de actividades vía remota a través del uso de internet y las herramientas tecnológicas, así como la celebración de sesiones de manera virtual.

¹⁸ Criterio sustentado por el máximo tribunal constitucional a través de la tesis aislada XIX/2000 de rubro "SALUD. EL DERECHO A SU PROTECCIÓN, QUE COMO GARANTÍA INDIVIDUAL CONSAGRA EL ARTÍCULO 4o. CONSTITUCIONAL, COMPRENDE LA RECEPCIÓN DE MEDICAMENTOS BÁSICOS PARA EL TRATAMIENTO DE LAS ENFERMEDADES Y SU SUMINISTRO POR LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES QUE PRESTAN LOS SERVICIOS RESPECTIVOS", disponible para su consulta en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

¹⁹ Tesis aisladas LXV/2008 de rubro "DERECHO A LA SALUD. SU REGULACIÓN EN EL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y SU COMPLEMENTARIEDAD CON LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS" y XXII/2013 de rubro "DERECHO FUNDAMENTAL A LA SALUD IMPONE DEBERES TANTO A LOS PODERES PÚBLICOS COMO A LOS PARTICULARES QUE SE DEDICAN AL ÁMBITO DE LA SALUD", disponibles para su consulta en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.



Instituto Electoral del
Estado de Querétaro

10. Concluyendo así que las medidas enunciadas y adoptadas por este Instituto se encuentran en armonía con lo dispuesto en el artículo 140 de la Ley General de Salud y los acuerdos expedidos por las autoridades sanitarias, para con ello cooperar en el ejercicio de las acciones para combatir el COVID-19.

TERCERO. Lineamientos del Instituto Electoral del Estado de Querétaro para garantizar la participación y representación de personas indígenas en el proceso electoral local 2020-2021 en Querétaro.

11. La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, los cuales *son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas*²⁰.

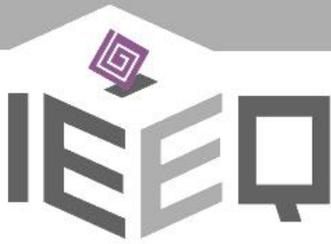
12. La Constitución Federal, establece que todas las personas gozarán, sin distinción de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, origen nacional, social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social, de todos los derechos humanos y garantías reconocidas en ella, así como en las normas internacionales ratificadas por el estado mexicano; uno de esos derechos, se encuentra contemplado en el artículo 35 de la Constitución Federal y es relativo a, poder ser votadas y votados para ocupar un cargo de elección popular.

13. En armonía con lo anterior, el artículo 2° reconoce y garantiza el derecho de las personas integrantes de un pueblo o comunidad indígena, a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electas o designadas.

14. Por su parte, los diversos tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano²¹, sostienen el derecho de las y los ciudadanos a: participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal, igual y secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de las personas electoras, así como a tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

²⁰ Artículo 2° de la Constitución Federal.

²¹ Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 23; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 25.



Instituto Electoral del
Estado de Querétaro

15. En esa línea, el Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, en su artículo 5 señala que los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.

16. En esa misma línea, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, sostiene que los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación, y en virtud de ese derecho pueden, entre otras acciones, determinar libremente su condición política y participar plenamente, si lo desean, en la vida política del Estado.

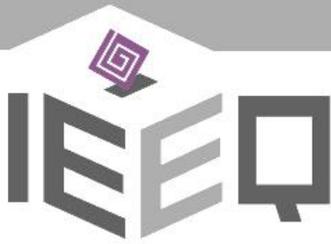
17. Entre los considerandos del decreto emitido por la 59ª Legislatura del Estado de Querétaro, a través del cual se expidió la Ley Electoral, se destaca la importancia del reconocimiento y garantía de los derechos político-electorales de las comunidades indígenas en el Estado.

18. Señalándose que la inclusión, la igualdad y la representación política son motores para el desarrollo de políticas y procedimientos de diversa índole, así como de progreso, por ello, en dicho ordenamiento se materializa el derecho de los pueblos, comunidades indígenas y de sus integrantes garantizando su inclusión en los órganos de gobierno de los Municipios, así como en el Congreso del Estado.

19. En ese tenor, el artículo 25 de la Ley Electoral señala que, con el propósito de fortalecer la participación y representación política, los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos.

20. Por otra parte, los diversos artículos 34 y 127 de la Ley Electoral establecen que los partidos políticos deben registrar listas completas de candidaturas a diputaciones por el principio de representación proporcional, debiendo acompañar al registro una fórmula indígena por cada género, la cual, en su caso, será utilizada para dar representación indígena a la conformación final de la Legislatura.

21. Ahora bien, es conveniente señalar que el Consejo General se encuentra facultado de conformidad con el artículo 61 de la Ley Electoral, para expedir los reglamentos necesarios para el buen funcionamiento del organismo y dictar los acuerdos para la debida observación de la Constitución Federal, Estatal y normatividad aplicable.



Instituto Electoral del
Estado de Querétaro

22. Dicha facultad se encuentra reforzada en artículo quinto transitorio de la Ley Electoral, el cual de manera expresa señala que: El Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro estará facultado para emitir los reglamentos, acuerdos y disposiciones administrativas, en el ámbito de su competencia.

23. En ese tenor, en materia de derechos de los pueblos y comunidades indígenas, la Ley Electoral otorga, expresamente, al Instituto la facultad para emitir Lineamientos que regulen entre otros temas, lo relativo al ejercicio de los derechos político-electorales de quienes integran los pueblos y comunidades indígenas en la Entidad.

24. Conforme con lo anterior, la emisión del proyecto de Lineamientos encuentra sustento en la inclusión de los pueblos y comunidades originarios, si así lo determinan, en la vida política del país, garantizando, además, el derecho de las personas indígenas de poder ser votadas, acceder y desempeñar los cargos de elección popular en condiciones de igualdad, reconocido por la Ley Electoral.

25. Cabe destacar que, el proyecto de Lineamientos tiene como base, tratándose de postulaciones de partidos políticos, el respeto al principio de auto organización de las fuerzas políticas, quienes conservan en todo momento, su facultad para, de manera individual, en coalición o a través de candidaturas comunes, postular a las personas indígenas que consideren para participar como candidaturas a ocupar un cargo de elección popular.

26. Así, los Lineamientos contemplan, entre otros temas, la autoadscripción indígena; los requisitos para que una persona pueda ser postulada como candidata indígena; la conformación de las fórmulas indígenas; el incumplimiento de postulaciones indígenas; la sustitución y renuncia de candidaturas indígenas, e intérpretes o traductores que asistan a las personas que pertenecen a un pueblo originario que así lo deseen.

i. Autoadscripción.

27. Reconociendo la importancia de la autoconciencia indígena y para efectos de la estimación de la población indígena, los Lineamientos se sustentan en la información otorgada por la Coordinación Estatal en Querétaro del Instituto Nacional de Estadística y Geografía; así partiendo de dicha información, se establece como municipios con presencia poblacionalmente mayoritaria

de personas indígenas aquellos que tengan al menos el 50% de su población de personas indígenas autoadscritas.

28. Es importante destacar que, para identificar y reconocer la identidad indígena de los integrantes de las comunidades de los diferentes municipios, los Lineamientos parten del criterio de autoadcripción, el cual es definido por el Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, como la conciencia de su identidad indígena o tribal, dicho criterio ha sido ratificado por la Constitución Federal, al establecerse que la conciencia de identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas²².

29. Al respecto, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación²³ ha señalado que, “la autoadcripción es la declaración de voluntad de personas (individual) o comunidades (colectiva) que, teniendo un vínculo cultural, histórico, político, lingüístico o de otro tipo, deciden identificarse como miembros de un pueblo indígena y que se identifica como tal”²⁴.

30. La función del criterio de autoadcripción es de suma relevancia, al fungir como medio para exigir los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, lo que a su vez implica derechos o medidas diferenciadas.

31. Partiendo de dicha base, en los Lineamientos se determina cuáles son los municipios con presencia poblacionalmente mayoritaria de los pueblos o comunidades indígenas asentadas en el estado de Querétaro, a saber: Amealco de Bonfil y Tolimán, ello al contar con un 63.6% y 84.9% respectivamente de personas autoadscritas como indígenas.

32. Con ello se busca, generar certeza y seguridad jurídica a los partidos políticos, coaliciones, candidaturas comunes y candidaturas independientes, sobre los municipios en los cuales debe existir, al menos, la postulación de una fórmula de candidaturas por el principio de mayoría relativa en la conformación de las planillas de los Ayuntamientos; lo anterior se contempla en los artículos 21 a 23 del proyecto de Lineamientos.

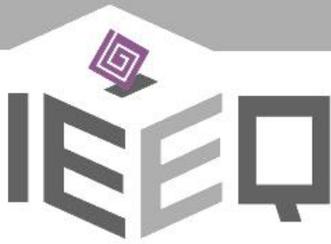
ii. Requisitos para postulaciones de personas indígenas, incumplimiento de requisitos y negativa de registro.

²² Artículo 2° de la Constitución Federal.

²³ En adelante TEPJF.

²⁴ Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, SUP-JDC-9167/2011 del TEPJF, disponible en <https://www.te.gob.mx/>





Instituto Electoral del
Estado de Querétaro

33. Como se ha dejado asentado, la autoadscripción constituye el criterio que permite reconocer la identidad indígena de los integrantes de las comunidades y pueblos indígenas, así en los Lineamientos, artículo 13, se establecen los requisitos para que una persona pueda ser postulada como candidata indígena, requiriéndose, de manera adicional a los requisitos constitucionales y legales, el manifestar su autoadscripción a un pueblo o comunidad indígena, el cual debe corresponder a uno de los municipios con población mayoritariamente indígena.

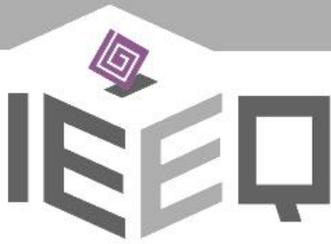
34. Dichos requisitos tienen la finalidad que las personas postuladas como indígenas pertenezcan a pueblos y comunidades indígenas establecidos en el territorio de lo que hoy son los municipios con mayor presencia indígena en el Estado, garantizándose efectivamente su representación política, lo que traerá como consecuencia que dicho grupo vulnerable se encuentre verdaderamente representado y en su momento, sus representantes puedan ser el vínculo a través del cual se escuche su voz, inquietudes y problemas.

35. Ahora bien, con el propósito de cerrar una puerta a la simulación, tratándose de la postulación de personas indígenas, en los Lineamientos se eleva el estándar probatorio de la autoconciencia, requiriéndose una autoadscripción calificada, la cual implica la acreditación a través de medios de prueba objetivos del vínculo comunitario que tiene la persona candidata con el pueblo o comunidad indígena a la que pertenece en los municipios a los que se ha hecho mención.

36. Al respecto, es importante destacar que la Sala Superior del TEPJF, ha establecido que “el criterio de la autoadscripción es suficiente para reconocer a una persona como integrante de dichas comunidades, [no obstante] tal estándar, por sí sólo y tratándose de la eficiente representación política de los pueblos y comunidades indígenas, no es suficiente para estimar que las personas postuladas por los partidos políticos tienen esa calidad; por lo cual, a fin de que no se vacíe de contenido ... la postulación de ciudadanos que se autoadscriban como tales y no lo sean, es necesario acreditar una autoadscripción calificada, en tanto se encuentre basada en elementos objetivos, a fin de que no quede duda de que la autoconciencia está justificada”²⁵.

37. Por lo anterior, buscando que quienes lleguen a competir y a ocupar un cargo de elección popular, verdaderamente pertenezcan y representen a dicho sector de la sociedad históricamente excluido, es que se hace necesario plasmar una medida que preserve y materialice verdaderamente

²⁵ Consúltense la sentencia dictada en los recursos de apelación y juicios para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano sup-rap-726/2017 y acumulados del TEPJF, disponible en <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2017/RAP/SUP-RAP-00726-2017.htm>



Instituto Electoral del
Estado de Querétaro

la postulación de personas indígenas, impidiendo que personas ajenas a dicho grupo, que no reúnen dicha cualidad, sean registradas en los lugares destinadas a pueblos y comunidades indígenas.

38. Con relación a quienes deben acreditar el vínculo comunitario, la propia Sala Superior del TEPJF, al resolver los medios de impugnación recaídos al acuerdo emitido por el Instituto Nacional Electoral INE/CG508/2017, ha señalado que corresponde a los partidos políticos o bien, al ente que realice la postulación (coalición, candidaturas comunes o candidaturas independientes), presentar al momento del registro, las constancias que permitan comprobar la vinculación de la persona que se pretende postular con la comunidad a la que pertenece²⁶.

39. Aunado a lo anterior, en el numeral 16 de los Lineamientos, se establecen la obligación de los partidos políticos, coaliciones, candidaturas comunes y candidaturas independientes, de informar y mantener comunicación con las personas de origen indígena, que pretendan postular, sobre los procedimientos vinculados con su postulación y registro, lo cual tiene como objetivo que las personas indígenas tengan plena certeza sobre el proceso de postulación, garantizando además que todos los actos sean conocidos y avalados por dichas candidaturas.

40. Los Lineamientos instituyen de manera ejemplificativa y enunciativa los criterios generales y elementos de prueba que se pueden considerar para acreditar el vínculo comunitario, así los artículos 14 y 15, señalan una serie de actividades y documentos a través de los cuales se demuestra el vínculo de las personas indígenas que se pretenden registrar con el pueblo o comunidad indígena a la que pertenecen.

41. Reconociendo la pluralidad de sistemas normativos indígenas, así como de instituciones internas de cada pueblo o comunidad indígena, lo establecido en los numerales señalados de ninguna manera elimina la perspectiva intercultural en la demostración de la autoadscripción, sino que los supuestos enunciados únicamente constituyen una directriz a partir de las cuales puede demostrarse tal calidad, no obstante el vínculo comunitario podrá acreditarse a través de cualquier documento expedido por autoridad existente y reconocida por la comunidad indígena de que se trate, que a su vez atestigüe la pertenencia y reconocimiento de la persona que se pretende postular.

²⁶ *Ídem.*

42. Esto es, la pertenencia podrá resultar de constancias expedidas por las autoridades comunales existentes en la comunidad o población indígena, como pueden ser las autoridades elegidas de conformidad con las disposiciones de sus sistemas normativos internos, la asamblea general comunitaria o cualquier otra con representación conforme al sistema normativo vigente en la comunidad.

43. De esta manera, los Lineamientos pretenden eliminar formalismos administrativos occidentalizados, permitiendo analizar las pruebas allegadas desde una perspectiva intercultural y en base en riqueza cultural y jurídica de la Nación mexicana.

44. Al tenor de lo anterior, cuando se incumpla con alguno de los requisitos constitucionales, legales, entre ellos la autoadscripción calificada, el Consejo General o el Consejo Distrital o Municipal que corresponda, podrá negar el registro a las ciudadanas y ciudadanos que no acrediten los requisitos y en ese mismo sentido, si una planilla quedare incompleta se negará el registro a toda la planilla.

45. Lo que encuentra sustento en el criterio de la Superior del TEPJF, quien ha señalado la obligación de los partidos políticos y candidaturas independientes de postular platillas a los ayuntamientos completos, incluyéndose candidaturas propietarias y suplentes, pues solo de esta manera se garantiza el correcto funcionamiento del órgano municipal²⁷.

iii. Fórmulas indígenas.

46. El proyecto de Lineamiento en el artículo 17 y 24 contempla la postulación de fórmulas indígenas homogéneas y mixtas.

47. Entendiéndose por fórmulas homogéneas aquellas que se conforman por personas del mismo género, mientras que las fórmulas mixtas son aquellas en donde la candidatura en propiedad es encabezada por un hombre y la puede ser destinada a una mujer.

²⁷ Jurisprudencia 17/2018 del TEPJF, de rubro CANDIDATURAS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN LA OBLIGACIÓN DE PRESENTAR FÓRMULAS COMPLETAS, A FIN DE GARANTIZAR LA CORRECTA INTEGRACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS, consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral.



48. La medida encuentra respaldo legal en el artículo 160 segundo párrafo de la Ley Electoral, del cual se desprende que, en las candidaturas de mayoría relativa y representación proporcional que se registren por fórmulas, cuando el propietario sea del género masculino, el suplente podrá ser de cualquier género, pero si la propietaria fuera del género femenino, su suplente deberá ser del mismo género.

49. En relación a este tópico el TEPJF, en criterio jurisprudencial ha establecido que dicha acción “promueve en mayor medida la participación de las mujeres en la vida política del país y en la integración de los órganos de representación popular. Por tanto, tratándose de la postulación de fórmulas encabezadas por hombres, la posición de suplente puede ser ocupada, de manera indistinta, por un hombre o una mujer”.²⁸

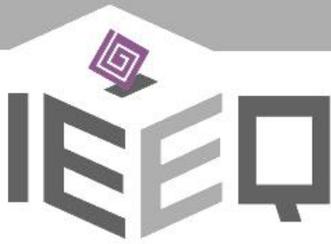
50. Ello busca garantizar mayores posibilidades para que las mujeres indígenas accedan a los cargos de representación, puesto que, de presentarse alguna ausencia del candidato propietario, éste sería sustituido por una persona del mismo género o en su caso, por una mujer.

51. Lo anterior, no contradice el principio de auto organización de los partidos políticos, ya que no se establece una obligación de cumplimiento inexcusable para los institutos políticos, al dejar a la libertad de éstos, determinar el género de la persona que fungirá como suplente cuando una fórmula se encabece por un hombre propietario.

52. Por otro lado es importante considerar que, tratándose de las personas indígenas que se registren para la competir por una curul de la Legislatura, éstas podrán pertenecer a cualquier pueblo o comunidad indígena que se encuentre dentro de alguno de los distritos electorales de la entidad; mientras que para el caso de las fórmulas integrantes de la planilla de ayuntamientos, será necesario que las personas que las integren pertenezcan a alguno de los pueblos o comunidades indígenas que habiten dentro de los límites territoriales del municipio de que se trate.

53. Dichas reglas se encuentran estipuladas en los artículos 19 y 23 de los Lineamientos y tienen como objetivo que las personas indígenas representen a la comunidad de la cual forma parte y dentro del territorio que eventualmente ejercerán sus funciones.

²⁸ Tesis XII/2018, de rubro “PARIDAD DE GÉNERO. MUJERES PUEDEN SER POSTULADAS COMO SUPLENTES EN FÓRMULAS DE CANDIDATURAS ENCABEZADAS POR HOMBRES”, disponible en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral.



Instituto Electoral del
Estado de Querétaro

iv. Incumplimiento de postulaciones indígenas.

54. Uno de los principios de la función electoral, es la certeza, sobre el particular la Sala Superior ha señalado que dicho principio implica que los participantes de los procesos electorales deben conocer de manera clara y precisa, cuáles son los derechos y obligaciones que rigen la actuación de cada uno de ellos, incluidas las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales²⁹.

55. En aras de abonar a la certeza, los artículos 28 y 29 de los Lineamientos señalan el procedimiento para la verificación de los requisitos legales y constituciones necesarios para la postulación de personas indígenas, y en caso de incumplimiento se establecen las acciones que se llevarán a cabo, a efecto de los partidos políticos, coaliciones, candidaturas comunes o candidatos independientes rectifiquen la solicitud de registro, asimismo se establece como consecuencia del incumplimiento al requerimiento, el tener por no presentada la solicitud correspondiente.

56. Por otra parte, el numeral 30 de los Lineamientos faculta a la Secretaría Ejecutiva a dar vista a las autoridades competentes, en aquellos casos en los cuales se demuestre que los documentos presentados para acreditar los requisitos de registro, se encuentren alterados, lo anterior tiene como finalidad el que las personas que se compitan cumplan con los requisitos para ser postulados y en su momento para ocupar un cargo de elección popular, constituyéndose como una garantía de autenticidad de las elecciones, al exigirse veracidad y certeza sobre que el cumplimiento de los requisitos.

v. Sustitución y renuncia de candidaturas indígenas.

57. Conforme con el artículo 35 de la Constitución Federal, las personas ciudadanas, entre ellas las que pertenecen a un pueblo o comunidad indígena, tiene derecho a ser votadas para todos los cargos de elección popular.

58. Dicho derecho implica a su vez, la posibilidad de renunciar en cualquier momento a la postulación; así la renuncia presupone un acto jurídico en el que la persona registrada a un cargo de elección popular manifiesta su voluntad de dimitir a los derechos que derivan de su registro.

²⁹ Consúltense la sentencia recaída a los expedientes identificados con las claves SUP-JDC-1014/2017 y SUP-JRC-398/2017 (acumulados), del índice de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

59. Los artículos 31 a 33 de los Lineamientos, reconocen el derecho de las personas indígenas a renunciar a su postulación, no obstante considerando la situación histórica de discriminación y desventajas sociales a las que se enfrentan los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas, se contempla, como una medida de garantía y seguridad hacia la postulación de dichas personas, que la renuncia solo será procedente cuando la persona integrante de la fórmula indígena la solicite y dicha petición sea ratificada personalmente ante los órganos del Instituto, de no ratificarse, la solicitud será improcedente.

60. En todos los casos, se prevé que el funcionamiento del Instituto le haga saber las implicaciones de dicha acción, asegurando que la persona promovente de la renuncia comprenda los alcances de la misma.

61. Lo anterior, encuentra sustento en el hecho de que, no únicamente se encuentra en juego un derecho personalísimo, sino un derecho colectivo de la comunidad indígena, en tanto tiene repercusión en su participación política como pueblo indígena.

62. Ahora bien, ante la posibilidad de sustituir las fórmulas indígenas se deja asentado, que las eventuales sustituciones deben realizarse por personas que pertenezcan, igualmente, a pueblos o comunidades originarias, para lo cual deberán acreditarse los requisitos constitucionales y legales, entre los que se encuentra la autoadscripción calificada; dicha disposición tiene como objetivo garantizar la postulación de personas indígenas y la participación de los pueblos y comunidades originarias.

vi. Asistencia de intérpretes o traductores.

63. Ante la diversidad lingüística y cultural existente en el Estado, es necesario asegurar que las personas que sean registradas a un puesto de elección popular comprendan los procedimientos legales y actividades que implica su postulación.

64. Partiendo de dicha necesidad, es que los Lineamientos contemplan el derecho de las personas indígenas y la obligación de los partidos políticos, coaliciones, candidaturas comunes y candidaturas independientes, de garantizar que las candidaturas indígenas sean asistidas de intérpretes y/o traductores, siempre que así lo decidan; ello con la finalidad de que puedan entender y hacerse entender sobre las actuaciones jurídicas y actividades que deben desarrollar.

65. Lo anterior, es acorde tanto a la Constitución Federal, como a diversos tratados internacionales firmados y ratificados por México, de manera particular el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas³⁰.

66. De igual manera, la disposición encuentra sustento, *mutatis mutandis*, en el criterio jurisprudencial emanado del TEPJF, en el cual se estableció que las autoridades deben valorar las necesidades de la designación de un intérprete y de realizar la traducción de las actuaciones efectuadas en el juicio³¹.

67. Por último, es dable señalar que el proyecto de Lineamientos se encuentra estructura en cinco títulos: el primero relativo a disposiciones generales; el segundo contempla el registro de candidaturas y los requisitos para tal efecto; el tercero es relativo al incumplimiento del principio de representación indígena, la sustitución y renuncia de candidaturas pertenecientes a pueblos o comunidades originarias; el cuarto de los títulos versa sobre la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, y el último de los títulos se encuentra relacionado con disposiciones complementarios, señalándose en dicho apartador lo relativo a elecciones extraordinarias.

68. En razón de lo expuesto y con fundamento en las facultades que le confiere el artículo 26, fracciones II, IV, VI y VII, del Reglamento Interior y demás aplicables, este órgano colegiado, tiene a bien expedir el siguiente:

DICTAMEN

PRIMERO. La Comisión Jurídica es competente para sesionar y aprobar el presente Dictamen, de conformidad con los razonamientos vertidos en los considerandos de la presente determinación.

³⁰ Artículos 12 y 13, párrafo segundo respectivamente de las normas enunciadas.

³¹ Sirve de sustento de manera orientadora la Jurisprudencia 32/2014 de rubro: COMUNIDADES INDÍGENAS. EN LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EL JUZGADOR DEBE VALORAR LA DESIGNACIÓN DE UN INTÉRPRETE Y LA REALIZACIÓN DE LA TRADUCCIÓN RESPECTIVA, disponible en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral.



Instituto Electoral del
Estado de Querétaro

SEGUNDO. Se aprueba el Dictamen mediante el cual se somete a la consideración del Consejo General los Lineamientos del Instituto Electoral del Estado de Querétaro para garantizar la participación y representación de personas indígenas en el proceso electoral local 2020-2021 en Querétaro, que como anexo forma parte íntegra de esta determinación y se tiene como reproducido para todos los efectos que correspondan.

TERCERO. Se ordena remitir el presente Dictamen a la Secretaría Ejecutiva del Instituto, para que por su conducto se someta a la consideración del Consejo General.

Así lo dictaminaron por unanimidad las consejerías integrantes presentes de la Comisión Jurídica del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, en sesión virtual celebrada el 24 de septiembre de 2020, de conformidad con el inciso e) del aviso emitido por el Secretario Ejecutivo del Instituto el veintinueve de mayo, relativo a la actualización de medidas preventivas ante la contingencia por el virus Covid-19.

Mtra. María Pérez Cepeda
Presidenta de la Comisión

Mtro. Carlos Rubén Eguiarte Mereles
Secretario de la Comisión

Lcda. Rocío Guadalupe Verboonen Bazán
Secretaria Técnica de la Comisión

El presente dictamen consta de un total de 18 útiles con texto por un solo lado, así como 16 fojas relativas al anexo del mismo. Dichos documentos se imprimen por duplicado para los efectos que correspondan.

MPC/CREM/LEM/rgvb.