

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-453/2016 Y
SU ACUMULADO SUP-RAP-
455/2016.

ACTORES: PARTIDOS DE LA
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y
ACCIÓN NACIONAL.

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL.

MAGISTRADO PONENTE:
CONSTANCIO CARRASCO DAZA.

SECRETARIOS: CARLOS
EDUARDO PINACHO CANDELARIA
Y CLAUDIA MYRIAM MIRANDA
SÁNCHEZ.

Ciudad de México, a veintiuno de septiembre de dos mil dieciséis.

Vistos, para resolver los autos de los recursos de apelación identificados con las claves de expediente **SUP-RAP-453/2016** y **SUP-RAP-455/2016**, interpuestos por los Partidos de la Revolución Democrática y Acción Nacional, respectivamente, a fin de impugnar el acuerdo **INE/CG608/2016**, emitido el veintiséis de agosto de dos mil dieciséis, por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, *“POR EL QUE SE APRUEBA LA DEMARCACIÓN TERRITORIAL DE LOS DISTRITOS ELECTORALES UNINOMINALES LOCALES EN QUE SE DIVIDE EL ESTADO DE MÉXICO Y SUS RESPECTIVAS CABECERAS DISTRITALES, A PROPUESTA DE LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA;* y,

R E S U L T A N D O

PRIMERO. Antecedentes. De los hechos narrados y de las constancias que obran en los expedientes se desprende lo siguiente:

a. Decreto de reforma constitucional. El diez de febrero de dos mil catorce, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma en materia político-electoral, por la cual se estableció un conjunto de nuevas atribuciones a cargo del Instituto Nacional Electoral, entre ellas, el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales, tanto para los procesos electorales federales como los locales.

b. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y Ley General de Partidos Políticos. El veintitrés de mayo de dos mil catorce, se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación*, los decretos por los que se expidieron las Leyes General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y de Partidos Políticos, respectivamente.

c. Acuerdo INE/CG258/2014. El diecinueve de noviembre de dos mil catorce, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó la creación del Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación, el cual se instaló de manera formal el veintisiete de noviembre de dos mil catorce.

d. Definición del modelo matemático para la distritación.

El veintiséis de febrero de dos mil quince, en la Tercera Sesión Ordinaria del Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores presentó al Comité referido, los criterios y reglas operativas, así como el modelo matemático que se utilizaría para la generación de escenarios de distritación.

e. Aprobación de los criterios de distritación y reglas operativas.

El quince de abril de dos mil quince, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, aprobó el acuerdo **INE/CG195/2015**, mediante el que aprobó los criterios y reglas operativas que deberán aplicarse para el análisis y la delimitación territorial de los distritos en las entidades federativas, previo a sus respectivos procesos electorales locales.

f. Presentación de los criterios técnicos y del modelo matemático para las distritaciones electorales locales.

El doce de noviembre de dos mil quince, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, presentó a los Organismos Públicos Locales, los criterios técnicos y el modelo matemático para la distritación electoral local de diecisiete entidades federativas, entre los que se encontraba el correspondiente al Estado de México.

g. Aprobación del Plan de Trabajo del Proyecto de Distritación.

El veinticinco de abril de dos mil dieciséis, la Junta General Ejecutiva aprobó mediante el acuerdo **INE/JGE104/2016**, el Plan de Trabajo del proyecto de Distritación Electoral federal y local 2016-2017 –dos mil dieciséis-dos mil diecisiete-, que

contempla las actividades para la distritación federal y de diecisiete entidades federativas, dentro de las que se encuentra el Estado de México.

h. Emisión de las Reglas de conformación y criterios de evaluación de un escenario de distritación local. El dieciocho de mayo de dos mil dieciséis, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores en atención a lo establecido en el punto Quinto del acuerdo INE/CG195/2015, emitió las Reglas para la conformación de una propuesta de escenario de Distritación Electoral Local o Federal y Criterios de Evaluación.

i. Generación y entrega del primer escenario de distritación a las Comisiones Nacional y Local de Vigilancia, así como al Organismo Público Local. El veintitrés de mayo de dos mil dieciséis, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, generó y entregó a las representaciones partidistas acreditadas ante las Comisiones Nacional y Local de Vigilancia, así como al Organismo Público Local, el primer escenario del Estado de México.

j. Entrega del primer escenario de distritación local del Estado de México a las instituciones indígenas representativas. Del veinticuatro al veintinueve de mayo de dos mil dieciséis, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores entregó a las instituciones indígenas representativas, el primer escenario de distritación del Estado de México.

k. Entrega de la opinión técnica sobre las observaciones formuladas por los representantes partidistas

y las instituciones indígenas al primer escenario de distritación local. El veinticuatro de junio de dos mil dieciséis, el Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación hizo entrega a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, de la opinión respecto de las observaciones realizadas por las representaciones partidistas acreditadas ante las Comisiones Nacional y Local de Vigilancia, así como ante el Organismo Público Local e instituciones indígenas representativas.

I. Publicación del segundo escenario de distritación. El veintisiete de junio de dos mil dieciséis, se hizo del conocimiento a los representantes partidistas de la Comisión Nacional de Vigilancia y a la Junta Local Ejecutiva en el Estado de México para que por su conducto lo informará a la Comisión Local de Vigilancia y al Organismo Público Local respectivos, que el segundo escenario de distritación se encontraba disponible en el Sistema de Control y Evaluación Distrital (SICED), consultable en la siguiente liga informática: <http://cartografía.ife.org.mx/login/siced/>.

m. Presentación de la propuesta de escenario alternativo. El doce de julio de dos mil dieciséis, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores presentó en sesión extraordinaria de la Comisión Nacional de Vigilancia, el escenario alternativo para la elaboración del segundo escenario de distritación local del Estado de México.

n. Opinión de las observaciones realizadas por las representaciones partidistas e instituciones indígenas representativas del Estado de México a la propuesta de

cabeceras. El veintidós de julio de dos mil dieciséis, el Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación emitió su opinión respecto de las observaciones generadas por las representaciones partidistas e instituciones indígenas representativas del Estado de México.

ñ. Presentación del Escenario Final Local a la Comisión Nacional de Vigilancia. El diez de agosto de dos mil dieciséis, se presentó a la Comisión Nacional de Vigilancia, el escenario final de distritación que contiene el proyecto de la demarcación territorial de los Distritos electorales uninominales locales en que se divide el Estado de México.

o. Presentación del escenario final de distritación a la Comisión del Registro Federal de Electores. El dieciséis de agosto dos mil dieciséis, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores presentó a la Comisión del Registro Federal de Electores, el escenario final de distritación que contiene el proyecto de la demarcación territorial de los Distritos electorales uninominales locales en que se divide el Estado de México y sus respectivas cabeceras distritales.

p. Aprobación en la Junta General Ejecutiva del proyecto de la demarcación territorial de los Distritos electorales uninominales locales del Estado de México y la designación de sus cabeceras distritales. El dieciséis de agosto de dos mil dieciséis, la Junta General Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral aprobó someter a consideración de este órgano máximo de dirección, la demarcación territorial de los Distritos

electorales uninominales locales en que se divide el Estado de México y la designación de sus respectivas cabeceras distritales.

q. Acuerdo INE/CG608/2016 (acto impugnado). En sesión ordinaria del Consejo General de veintiséis de agosto de dos mil dieciséis, se aprobó la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales locales en que se divide el Estado de México y sus respectivas cabeceras distritales, a propuesta de la Junta General Ejecutiva.

SEGUNDO. Medios de impugnación. El uno de septiembre de dos mil dieciséis, Guadalupe Acosta Naranjo, en su carácter de representante del Partido de la Revolución Democrática y Francisco Garate Chapa, en su carácter de representante del Partido Acción Nacional, ambos acreditados ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, presentaron escritos de demanda para interponer recurso de apelación ante la Oficialía de Partes del citado Instituto, a fin de impugnar el acuerdo **INE/CG608/2016**.

TERCERO. Recepción en la Sala Superior. El ocho de septiembre de dos mil dieciséis, se recibieron en la Oficialía de Partes de la Sala Superior los oficios signados por el Secretario del Consejo General del Instituto Nacional Electoral INE/SCG/1395/2016 y INE/SCG/1397/2016, por los cuales el Secretario del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, remitió los recursos de apelación, así como los anexos, además de los informes circunstanciados y demás documentación relacionada con cada uno de los medios de impugnación.

CUARTO. Turno a Ponencia. A través de los autos respectivos, el Magistrado Presidente de la Sala Superior ordenó integrar los expedientes **SUP-RAP-453/2016** y **SUP-RAP-455/2016** y los turnó a la Ponencia a su cargo. Lo anterior para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Los acuerdos de integración y turno relativos a los expedientes **SUP-RAP-453/2016** y **SUP-RAP-455/2016** fueron cumplimentados mediante los oficios respectivos suscritos por la Secretaria General de Acuerdos de la Sala Superior.

QUINTO. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor admitió a trámite las demandas y, al no existir diligencias pendientes, declaró cerrada la instrucción en los recursos de apelación, quedando los autos en estado de dictar sentencia, la que se emite al tenor de los siguientes:

C O N S I D E R A N D O:

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver los presentes medios de impugnación, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI y 99, párrafo cuarto, fracciones III y X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184; 186, fracciones III, incisos a) y g) y X, y 189, fracciones I, inciso c) y II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 3, párrafo

2, inciso b); 4, párrafo 1; 42 y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque se trata de sendos recursos de apelación interpuestos en contra de un acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, a fin de impugnar la acuerdo **INE/CG608/2016** del Consejo General del citado Instituto, por el que se aprobó la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales locales en que se divide el Estado de México y sus respectivas cabeceras distritales.

SEGUNDO. Acumulación. De la revisión integral de las demandas que dieron origen a la integración de los recursos de apelación en los que se actúa, se advierte que existe conexidad, ya que los Partidos de la Revolución Democrática y Acción Nacional combaten el propio acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral los cuales se vincularon con la aprobación de la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales locales en que se divide el Estado de México y sus respectivas cabeceras distritales, a través del acuerdo identificado con la clave **INE/CG608/2016**.

En consecuencia, atendiendo al principio de economía procesal, lo procedente es acumular el recurso de apelación registrado con la clave **SUP-RAP-455/2016** al diverso recurso **SUP-RAP-453/2016**, por ser éste el que se recibió en primer término en la Sala Superior.

Lo anterior, de conformidad con lo previsto en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31 de la Ley General del Sistema de Medios de

Impugnación en Materia Electoral; y 79, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Al respecto, se deberá glosar copia certificada de los puntos resolutive de la presente resolución, a los autos del recurso acumulado.

TERCERO. Procedencia. Los presentes recursos de apelación, se satisfacen los requisitos establecidos en los artículos 8, 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso a); 40, párrafo 1, inciso b); 42 y 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en razón de lo siguiente:

a. Forma. Las demandas se presentaron por escrito ante la autoridad señalada como responsable y en ellas se hacen constar el nombre y firma autógrafa de quienes promueven en representación de los partidos políticos apelantes; el domicilio para recibir notificaciones; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable, se mencionan los hechos y agravios que los accionantes aducen que les causa el acuerdo reclamado.

b. Oportunidad. Los recursos de apelación fueron interpuestos oportunamente, ya que el acto impugnado fue emitido el veintiséis de agosto de dos mil dieciséis y las demandas de los presentes recursos de apelación se interpusieron el uno de septiembre siguiente. Por lo que el plazo para impugnarlo transcurrió del veintinueve de agosto al uno de septiembre del año en curso, sin contar el veintisiete y veintiocho de agosto por ser sábado y domingo respectivamente.

Por lo que, es válido concluir que se presentaron dentro del plazo de cuatro días previsto legalmente.

c. Legitimación y personería. Tales requisitos se cumplen en la especie, ya que los medios de impugnación se presentaron por parte legítima, ello es así, ya que quienes interponen los recursos de apelación son partidos políticos nacionales.

La personería se encuentra colmada, derivado de que el primero de los recursos lo presentó Guadalupe Acosta Naranjo, quien se ostenta como representante propietario del Partido de la Revolución Democrática acreditado ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, mientras que el segundo de ellos, lo presentó Francisco Garate Chapa, quien se ostenta como representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, carácter que en ambos casos es reconocido por la autoridad responsable al rendir el respectivo informe circunstanciado, lo que resulta suficiente para tener por satisfecho el requisito en examen.

d. Interés jurídico. El interés jurídico de los recurrentes se encuentra acreditado, ya que se tratan de los partidos políticos nacionales que cuestionan el acuerdo **INE/CG608/2016** del Consejo General del Instituto Nacional Electoral que, en su concepto, resulta contraria a la normativa electoral y lesiona sus derechos, siendo la presente vía la idónea para restituir los derechos presuntamente vulnerados en caso de asistirle la razón.

e. Definitividad. El requisito en cuestión se considera colmado, ello en virtud de que la ley no prevé algún recurso o

medio de impugnación que deba ser agotado previamente a la tramitación de los presentes recursos de apelación.

En consecuencia, al haberse cumplido los requisitos mencionados y, en virtud, de que no se actualiza alguna de las causales de improcedencia o sobreseimiento previstas en la legislación aplicable, se procede al estudio de fondo del asunto planteado.

CUARTO. Causales de improcedencia. En su Informe Circunstanciado, la autoridad responsable aduce que se actualiza en ambos asuntos, la causal de improcedencia prevista en el artículo 10, párrafo 1, inciso b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ya que el acto reclamado fue consentido al no impugnarse oportunamente.

Esto debido a que, según lo sostenido por la autoridad responsable, la verdadera pretensión de los partidos accionantes es impugnar el acuerdo INE/CG195/2015 emitido el quince de abril de dos mil quince, por el cual se aprueban los Criterios y Reglas Operativas que deberán aplicarse para el análisis y la delimitación territorial de los distritos en las entidades federativas, acto que, considera la autoridad responsable, debió ser impugnado en el momento procesal oportuno.

La causal de improcedencia resulta infundada derivado de que, aún y cuando el acuerdo INE/CG195/2015, es reiteradamente citado en las demandas, en realidad, el acto reclamado formalmente en esta instancia es el acuerdo INE/CG608/2016 emitido por el Consejo General del Instituto

Nacional Electoral el veintiséis de agosto de dos mil dieciséis, *“POR EL QUE SE APRUEBA LA DEMARCACIÓN TERRITORIAL DE LOS DISTRITOS ELECTORALES UNINOMINALES LOCALES EN QUE SE DIVIDE EL ESTADO DE MÉXICO Y SUS RESPECTIVAS CABECERAS DISTRITALES, A PROPUESTA DE LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA*; de ahí que, la oportunidad de los medios de impugnación debe analizarse a partir del segundo de los acuerdos mencionados.

Resulta aplicable la tesis **XXXVIII/2007**¹, en donde la Sala Superior determinó, entre otras cosas, que “[l]a variedad de actividades y de sujetos involucrados hace inviable efectuar la redistribución en un solo acto y, por ello, los acuerdos adoptados en cada una de esas etapas adquiere definitividad para efectos de su posible impugnación.” De ello se colige que, si bien puede haberse consentido el acuerdo INE/CG195/2015, éste constituye un acto diferente del que se está impugnando, pese a que, para el análisis del acuerdo impugnado, se deba verificar la correcta aplicación de los criterios contenidos en el mismo.

Asimismo, es pertinente citar lo establecido por esta Sala Superior en la **Tesis VI/98**²:

[L]as normas que establecen causas de improcedencia son disposiciones específicas, que sólo admiten la interpretación estricta y rechazan la extensiva, o la que se funde en la analogía o en la mayoría de razón, por lo cual sólo comprenden los casos

¹ *REDISTRITACIÓN. LOS ACUERDOS Y RESOLUCIONES ADOPTADOS POR EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DURANTE LAS FASES DEL PROCESO CORRESPONDIENTE, ADQUIEREN DEFINITIVIDAD SI NO SE IMPUGNAN OPORTUNAMENTE (LEGISLACIÓN DE QUINTANA ROO)*, publicada en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 1, Número 1, 2008, pp.86-87.

² *CONSENTIMIENTO COMO CAUSA DE IMPROCEDENCIA, NO SE ACTUALIZA POR FALTA DE IMPUGNACIÓN DE ACTOS ANTERIORES APOYADOS EN LOS MISMOS FUNDAMENTOS QUE EL RECLAMADO.*

clara y expresamente incluidos en ellas; y si el artículo 10, apartado 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, funda esta causa de improcedencia únicamente en el consentimiento de los actos concretos que se impugnen en la demanda correspondiente, y no en la aceptación de actos diferentes que sean semejantes a los reclamados, aunque éstos se sustenten en los mismos fundamentos o en idéntica interpretación o modalidad de aplicación de iguales disposiciones jurídicas, no resulta correcto tomar estas circunstancias como base para la actualización de la causa en comento, porque al hacerlo se daría una interpretación extensiva a la disposición. Así pues, el consentimiento de un acto específico sólo trae como consecuencia que ese acto en particular no se pueda impugnar, pero no provoca la inimpugnabilidad de los actos posteriores.

Por otro lado, la autoridad responsable solicita que los medios de impugnación sean desechados de plano puesto que se configura la hipótesis relativa a la inviabilidad de los efectos jurídicos, prevista en los artículos 9, párrafo 3 y 47, párrafo 1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, debido a que no se advierte la afectación y pretensión de los accionantes, motivo por el cual no se aprecia lesión alguna que deba desvirtuarse ante la Sala Superior.

Las demandas presentadas no resultan notoriamente improcedentes debido a que en los agravios planteados se expresan consideraciones a partir de las cuales se aduce que el acto reclamado genera afectación a los institutos políticos, lo cual justifica la intervención de la Sala Superior.

En consecuencia, se actualiza la hipótesis establecida por la Sala Superior en su Jurisprudencia **13/2004**³ consistente en que “uno de los requisitos indispensables para que el órgano

³ *MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. LA INVIABILIDAD DE LOS EFECTOS JURÍDICOS PRETENDIDOS CON LA RESOLUCIÓN DEFINITIVA, DETERMINA SU IMPROCEDENCIA*, publicada en *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pp. 183-184.

jurisdiccional electoral pueda conocer de un juicio y dictar la resolución de fondo que resuelva la controversia planteada, consiste en la viabilidad de los eventuales efectos jurídicos de esa resolución; esto es, que exista la posibilidad real de definir, declarar y decir en forma definitiva el derecho que debe imperar ante la situación planteada”.

QUINTO. Estudio de fondo.

a) Método de estudio.

Por cuestión de método, los agravios vertidos por el Partido Acción Nacional, serán analizados de manera inicial al tener relación directa con la conformación del distrito electoral 15, y estar inmiscuidos derechos de las comunidades indígenas, en cumplimiento a los artículos 1º y 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Posteriormente, se hará referencia a los motivos de inconformidad esgrimidos por el Partido de la Revolución Democrática, los cuales, se analizarán de manera conjunta.

Sin que tal forma de estudio le genere agravio a los institutos políticos apelantes, porque no es la forma como los agravios se analizan lo que puede originar una lesión, sino que, lo trascendental, es que todos sean estudiados.

El criterio mencionado ha sido sostenido por la Sala Superior en reiteradas ocasiones, lo que ha dado origen a la jurisprudencia identificada con la clave 04/2000, con el rubro:

“AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.”⁴

b) Marco normativo.

El diez de febrero de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral.

Entre las modificaciones esenciales, destaca lo previsto en el artículo 41, base V, Apartado B, inciso a), numeral 2, del texto fundamental, en el cual se estableció un conjunto de nuevas atribuciones a cargo del Instituto Nacional Electoral, tales como, el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales, tanto para los procesos electorales federales como para los locales.

Para dar cumplimiento a lo anterior, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales determinó una serie de medidas que la autoridad electoral nacional debe seguir para llevar a cabo el proceso de distritación a nivel federal y local, así como las autoridades competentes para intervenir en cada etapa del proceso.

De ese modo, los artículos 32, párrafo 1, inciso a), fracción II, y 44, párrafo 1, inciso I), de la Ley General de Procedimientos e

⁴ Consultable a foja ciento veinticinco, del Volumen 1, intitulado “Jurisprudencia”, de la “Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral”, publicada por este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Instituciones Electorales señalan la atribución del citado Instituto de llevar a cabo la redistribución y del Consejo General, ordenar a la Junta General Ejecutiva la realización de los estudios, formular los proyectos para la división de la República y aprobar la geografía electoral federal y de las entidades federativas, de conformidad con el censo nacional de población.

Por otra parte, el artículo 214, párrafo 2 de la Ley General de Instituciones Electorales dispone que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral ordenará a la Junta General Ejecutiva “los estudios conducentes y aprobará los criterios generales” en materia de distritación electoral.

El artículo 54, párrafo 1, inciso g), de la citada ley general, prevé la atribución de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores de formular, con base en los estudios que realice, el proyecto de división del territorio nacional en 300 distritos electorales uninominales.

Por otra parte, los artículos 157 y 158, del propio ordenamiento legal, establecen la conformación y atribuciones de la Comisión Nacional de Vigilancia entre las que se encuentra, la de conocer y opinar respecto de los trabajos de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores en materia de distritación.

El artículo 214, párrafos 1 y 3, del de la invocada ley general, disponen el procedimiento que debe seguirse para realizar la distritación. En primer término, establece que se llevará a cabo con base en el último censo general de población y los

critérios generales determinados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Asimismo, prevé que una vez definida la demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales de conformidad con el último censo general de población, el Consejo General, en su caso, aprobará la distribución de los distritos electorales entre las entidades federativas debiendo asegurarse que la representación de un estado sea de al menos dos diputaciones de mayoría.

De conformidad con lo anterior, el Consejo General y la Junta General Ejecutiva, ambos, del Instituto Nacional Electoral, aprobaron los acuerdos necesarios para dar cumplimiento a lo mandado por la Constitución y por la Ley y llevar a cabo el proceso de distritación en las entidades con jornada electoral en 2016 y 2017.

En atención a lo expuesto, se advierte que es facultad del Instituto Nacional Electoral llevar a cabo el proceso de distritación tanto a nivel federal **como en el ámbito de las entidades federativas.**

De ese modo, el Consejo General y la Junta General Ejecutiva, ambos, del Instituto Nacional Electoral, aprobaron los acuerdos necesarios para dar cumplimiento a lo mandado por la Constitución y por la Ley y llevar a cabo el proceso de distritación en las entidades con jornada electoral en dos mil dieciséis y dos mil diecisiete (2016 y 2017), **entre las que se encuentra el Estado de México.**

Consulta a las comunidades Indígenas

De conformidad con el texto vigente del artículo 1º Política de los Estados Unidos Mexicanos, modificado por el decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación, el diez de junio de dos mil once, en materia de derechos fundamentales nuestro orden jurídico tiene dos fuentes primigenias: *(i)* los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución; y *(ii)* todos aquellos derechos humanos establecidos en tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

Las normas provenientes de ambas fuentes gozan de rango constitucional y, por tanto, son normas supremas del ordenamiento jurídico mexicano. Esto implica que los valores, principios y derechos que ellas materializan deben permear en todo el orden jurídico obligando a todas las autoridades a su aplicación y, en aquellos casos en que sea procedente, a su interpretación.

Por imperativo del artículo 1º de la Constitución Federal, todas las autoridades del país, en el ámbito de sus competencias, deben garantizar el respeto y la protección de los derechos humanos reconocidos en la propia Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

La parte conducente del referido artículo Constitucional establece lo siguiente:

Artículo 1o.- En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección,

cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

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.

[...]

Del numeral constitucional transcrito destaca la obligación de las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos en conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Ello es acorde con el deber de garante de los derechos fundamentales que el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos atribuye a los Estados partes de este instrumento internacional, en los términos en que ha sido interpretada tal disposición por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el sentido que los Estados se deben comprometer a respetar los derechos y libertades reconocidos en la Convención y garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción.

De las normas constitucionales y convencionales citadas puede advertirse que el mandato de todas las autoridades del Estado Mexicano –legislativas, judiciales y administrativas- abarca

las obligaciones generales de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, a fin de constituir un punto de apoyo para la concepción de los derechos humanos como interdependientes e indivisibles con un desarrollo progresivo.

La Sala Superior en repetidas ocasiones ha determinado que todas las autoridades, sean jurisdiccionales, **administrativas**, partidistas o de cualquier índole, están obligadas por mandato constitucional a brindar cabal respeto y garantía a los derechos humanos.

La interpretación constitucional realizada por este órgano jurisdiccional ha determinado que las autoridades administrativas, en el ejercicio de sus facultades reglamentarias, así como en los actos que emitan con apoyo en esa normatividad reglamentaria o con base a cualquier norma que le competa aplicar, les corresponde garantizar el respeto y eficacia de los derechos humanos, porque dentro de los propósitos constitucionales que orientan la actividad de todas las autoridades públicas se encuentra cumplir con las finalidades constitucionales del Estado Constitucional de Derecho y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta Magna, con la obligación de aplicar tales normas con un criterio extensivo.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que citado numeral 1° de la Constitución Federal reconoce expresamente el principio de progresividad al señalar que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los

derechos humanos "de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y **progresividad**".

Al efecto, ha destacado que el citado principio resulta relevante en tanto que los derechos humanos constituyen un punto de partida respecto de principios fundamentales o como límites para las autoridades, por lo que, como *auténticos mandatos de optimización, exigen la mejor conducta posible según las posibilidades jurídicas y fácticas*, por lo que los Estados tienen obligación de cumplir de *manera progresiva* su pleno ejercicio por todos los medios apropiados.

Así, la progresividad conlleva tanto *gradualidad*, como *progreso*. La gradualidad se refiere a que la efectividad de los derechos humanos no se logra, generalmente, de manera inmediata, sino que *conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos*. Por su parte, el progreso implica que el disfrute de los derechos *siempre debe mejorar*.

Por tanto, el principio de progresividad exige a todas las autoridades del Estado Mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementar *gradualmente el grado de promoción, respeto, protección y garantía de esos derechos fundamentales*, y también les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, *adoptar medidas que sin plena justificación constitucional disminuyan el nivel de la protección a los derechos humanos de las personas que se someten al orden jurídico del Estado Mexicano*.

Bajo esta lógica, existirá una violación al principio de progresividad cuando el Estado mexicano no adopte medidas apropiadas de carácter legislativo, administrativo, presupuestario, judicial o de otra índole, *para dar plena efectividad a los derechos humanos*, o bien, una vez adoptadas tales medidas, exista una regresión en el avance del disfrute y protección de tales derechos.

Lo expuesto evidencia que dentro de los propósitos constitucionales que orientan la actividad de todas las autoridades públicas se encuentra cumplir con las finalidades constitucionales del Estado Constitucional de Derecho y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta Magna.

El pluralismo en la sociedad y el máximo respeto a los derechos de las minorías son aspectos de importancia total, que se ubican en los cimientos de la arquitectura democrático-constitucional. En ellos descansa el reconocimiento a la diversidad en una sociedad así como la prohibición a cualquier forma de discriminación.

Los derechos vinculados con el reconocimiento de la multiculturalidad exigen la realización práctica de otros derechos que le sirven de condición: libertad de expresión, pluralismo político, religioso, cultural, autonomía y muy especialmente, el derecho a la información –que debe materializarse de manera objetiva y genuina-, todos constituyen aspectos insustituibles de la democracia.

Especial relevancia adquiere el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la consulta.

c) Cuestión previa

Con motivo de la reciente reforma constitucional y legal en materia político-electoral, el Instituto Nacional Electoral instruyó lo necesario para iniciar los trabajos tendientes a formular los proyectos para la demarcación territorial de la geografía electoral nacional, en términos de la nueva legislación.

El Consejo General y la Junta General Ejecutiva, ambos, del Instituto Nacional Electoral, aprobaron los acuerdos necesarios para dar cumplimiento a lo mandado por la Constitución y por la Ley y llevar a cabo el proceso de distritación en las entidades con jornada electoral en 2016 y 2017. Así, aprobaron los siguientes:

1. Acuerdo INE/CG48/2014, dictado el veinte de junio de dos mil catorce por el citado Consejo General, mediante el cual, en el punto CUARTO, ordena a la Junta General Ejecutiva iniciar los trabajos tendientes a formular los proyectos para la determinación de la demarcación territorial de la geografía electoral nacional.
2. Acuerdo INE/CG258/2014, dictado el diecinueve de noviembre de dos mil catorce, por el referido Consejo General, mediante el que se crea el Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación.
3. Acuerdo INE/JGE45/2015, dictado el veintiséis de marzo del dos mil quince, por la señalada Junta General Ejecutiva, por

el que se aprueba el Plan de Trabajo del Proyecto de Distritación para el año 2015.

4. Acuerdo INE/CG195/2015, dictado el quince de abril de dos mil quince, por el Consejo General, mediante el que aprobó los criterios y reglas operativas que deberán aplicarse para el análisis y la delimitación territorial de los distritos en las entidades federativas.
5. En cumplimiento al acuerdo anterior, el treinta de abril de dos mil quince, la Comisión del Registro Federal de Electores dictó el acuerdo INE/CRFE-03SE, mediante el que se establece la jerarquía de los criterios y su participación en el modelo matemático y algoritmo de optimización para su aplicación integral en la delimitación de los Distritos electorales locales.
6. Acuerdo INE/CG166/2016, dictado el treinta de marzo de dos mil dieciséis por el Consejo General, mediante el que se aprobaron los Catálogos de municipios y secciones que conforman el Marco Geográfico Electoral de la entidad federativa de México, como insumo para la generación de los escenarios de distritación.
7. Acuerdo INE/JGE104/2016, dictado el veinticinco de abril de dos mil dieciséis, por la Junta General Ejecutiva, mediante el que aprobó el Plan de Trabajo del Proyecto de Distritación Electoral Federal y Local 2016-2017, que contempla las actividades para la distritación federal y de diecisiete entidades federativas, dentro de las que se encuentra, el Estado de México.
8. En cumplimiento al punto QUINTO del Acuerdo INE/CG195/2016, el dieciocho de mayo de dos mil dieciséis, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores

emitió las Reglas para la conformación de una propuesta de escenario de Distritación Electoral Local o Federal y Criterios de Evaluación.

9. Acuerdo INE/CG608/2016, dictado el veintiséis de agosto por el Consejo General, mediante el que se aprobó la demarcación territorial de los distritos uninominales locales en que se divide el Estado de México y sus respectivas cabeceras distritales, a propuesta de la Junta General Ejecutiva.

Así, para cumplir con esa obligación, llevó a cabo diversas actividades para aprobar la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales locales en que se divide el Estado de México y sus respectivas cabeceras distritales.

Durante la realización de las tareas respectivas, la responsable determinó que el ejercicio de redistribución se llevaría a cabo con base en los siguientes *indicadores*, a saber:

1. Utilización del censo de población y vivienda 2010 (último censo).
2. Número de distritos fuera del rango (tomando en consideración el porcentaje de desviación poblacional +/- 15%).
3. Creación de distritos indígenas con municipios con 40% o más de población indígena.
4. Que los municipios sean integrados de manera completa.
5. Compacidad. Aplicación de fórmula matemática para optimizar la forma geométrica de los distritos.

6. Tiempo de traslado desde las cabeceras municipales y la densidad de población.
7. Continuidad geográfica de los distritos electorales.
8. Factores socioeconómicos y accidentes geográficos.

La autoridad también aprobó *criterios y reglas operativas* que se aplicaron en la nueva distritación, los cuales sirvieron de parámetros para la construcción de diversos escenarios en el Estado de México, como son:

1. Equilibrio poblacional
2. *Distritos integrados con municipios de población indígena*
3. Integridad y compacidad municipal
4. Tiempos de traslado
5. Continuidad geográfica
6. Factores socioeconómicos y accidentes geográficos

Para la aplicación del criterio de municipios con población indígena, la autoridad electoral nacional, con base en información proporcionada por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas determinó como criterio y regla operativa, siguientes:

Distritos integrados con municipios de población indígena

Criterio 3

De acuerdo a la información provista y a la definición establecida por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), cuando sea factible, se conformarán los distritos con municipios que cuenten con 40% o más población indígena.

Regla operativa del criterio 3

a. *De la información provista por la CDI, se identificarán los municipios con 40% o más de población indígena.*

b. *los municipios con 4% o más de población indígena que sean colindantes entre sí serán agrupados.*

c. Se sumará la población total de las agrupaciones de municipios con 40% o más. En caso de que la suma de la población de la agrupación sea mayor a la población media estatal más de 15%, se dividirá la agrupación municipal para integrar distritos dentro del margen permitido, procurando incorporar los municipios con mayor proporción de población indígena.

d. En el caso de que sea necesario integrar un Municipio no indígena, se preferirá al Municipio con mayor proporción de población indígena. Integridad municipal.

Con la definición de los criterios de distritación y las reglas operativas, se generó el escenario con la mencionada entidad federativa, como se muestra enseguida:

Estado de México	Función de costo	Desviación poblacional	Compacidad Geométrica	Distritos fuera de rango	Distritos indígenas
Escenario final	17.835235	4.939403	12.895832	No	1

Del resultado anterior, se determinó, lo que al caso abona, lo siguiente:

“Se confirmó que se cumple con el principio del criterio 3, toda vez que aun cuando existen dos municipios que contienen 40% o más de población indígena, no pueden ser agrupados toda vez que sus límites no colindan entre sí, además de no presentar la misma lengua predominante. **Sin embargo, en el distrito identificado con el número 8, conformado por los municipios de San Felipe del Progreso, Ixtlahuaca y Jiquipilco, se alcanzó el 44.33% de población indígena”.**

Es importante mencionar, que la autoridad electoral realizó la consulta a los pueblos y comunidades indígenas, de conformidad con los artículos 1° y 2°, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual estuvo compuesta de lo siguiente:

- **Fase preparatoria.** En la que se tuvo reunión con diversos funcionarios y el Presidente del Consejo Consultivo de la

Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, a fin de contar con el listado de instituciones representativas de los pueblos y comunidades indígenas a quienes se les invitaría a participar en la consulta.

- **Fase informativa.** A partir del uno de abril de dos mil dieciséis, se realizaron los trabajos de difusión del escenario de distritación; lo que incluyó el pautado de promocionales de radio y televisión.

El dieciséis de mayo siguiente, se llevó a cabo el Foro Estatal para dar a conocer, a diversas personas, instituciones y autoridades indígenas, el proyecto de distritación.

- **Fase de socialización.** En el mencionado foro, se abrió un espacio para que las instituciones indígenas difundieran y analizaran la información correspondiente a la primer propuesta de distritación que recibieron.
- **Fase de ejecución y valoración de las opiniones indígenas.** Se otorgó de manera oficial y por conducto de funcionarios de la Junta Local Ejecutiva en el Estado de México, a ochenta y cuatro instituciones y autoridades indígenas representativas en la mencionada entidad federativa, la ubicación de su municipio dentro del Distrito, así como el cuestionario para que emitieran su opinión con respecto a cómo podría quedar agrupado sus municipios dentro del distrito, así como las propuestas de cabeceras municipales.

Al efecto, se establece que se emitieron ochenta y seis opiniones a la consulta realizada de las cuales, se obtuvo lo siguiente:

SUP-RAP-453/2016
Y ACUMULADO

- + Del total de las respuestas emitidas, en setenta y un casos estuvieron de acuerdo con la ubicación de los municipios de sus pueblos y comunidades.

- + En dos casos, se propuso que los municipios en donde se localizan sus pueblos fueren reubicados en un distrito diverso.

- + Las trece restantes, no se pronunciaron respecto al distrito en que se ubicó al pueblo o comunidad indígena. Una de ellas, omitió hacer referencia al municipio del que se trataba.

De esta forma, concluidas las etapas del proceso, el veintiséis de agosto de dos mil dieciséis, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió el acuerdo INE/CG608/2015, mediante el cual aprobó la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales locales en que se divide el Estado de México y sus respectivas cabeceras distritales, a propuesta de la Junta General Ejecutiva, **en lo que al caso importa** conforme a lo siguiente:

Distrito	Total municipios de	Municipios	Fraccionado (s)
3	5	Atlahuac, El Oro, Jocotitlán , San José del Rincón, Temascansingo	-----
8	3	Ixtlahuaca, Jiquipilco , San Felipe del Progreso	-----

SEXTO. Resumen de los agravios

- **Partido Acción Nacional**

El partido inconforme en su único agravio señala que se viola en perjuicio de las comunidades indígenas los artículos 1º y 2º de la Constitución Federal, al aprobar el acuerdo INE/CG608/2016, por el cual el Consejo General del Instituto Nacional Electoral determinó la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales locales en que se divide el Estado de México y sus cabeceras distritales.

Argumenta, que la responsable se basa en ocho criterios de los cuales seis no se encuentran previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; empero, señala que no se dio cumplimiento a la jurisprudencia 37/2015, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al no tomar en cuenta los derechos de participación política de los indígenas del Estado de México.

Toda vez que con el criterio número 3 denominado “*distritos integrados con Municipios de población indígena*” de los Criterios y Reglas Operativas que debían aplicarse al análisis y la determinación territorial de los Distritos en las Entidades Federativas, vulnera las características propias de cada pueblo indígena (usos y costumbres), ya que con esa demarcación incluye en el propio distrito la mezcla de dos etnias totalmente distintas, esto es dos comunidades mazahuas con una otomí.

SUP-RAP-453/2016
Y ACUMULADO

Expone, que en la integración del Distrito 15, debió tomar en cuenta la propuesta de trabajo que había presentado el Partido Acción Nacional, la cual versaba en fusionar en un distrito electoral, a tres comunidades con población predominantemente mazahua; esto es, la contenida en San Felipe del Progreso, Ixtlahuaca y **Jocotitlán**, en lugar de la propuesta por la autoridad electoral (San Felipe del Progreso, Ixtlahuaca y **Jiquipilco**) ya que ésta última está conformada por indígenas otomíes, la cual a su decir, generaría división y conflictos entre las etnias.

La propuesta a la que hace referencia el Partido Acción Nacional, se puede resumir conforme al cuadro siguiente:

Municipio	Población Total	Población Indígena	Porcentaje
San Felipe del Progreso.	121,362	76,627*	63.13%
Ixtlahuaca	142,000	54,450*	38.34%
Jocotitlán	61,403	5,194*	8.45%
Total:	324,765	136,271	41.95%

Aduce que por el contrario, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, determinó dar prioridad a la propuesta presentada por el Partido Verde Ecologista de México, por establecer una función de costo menor con valor de 17.835235, un equilibrio poblacional de 4.939403 y una compacidad de 12.895832, valores que de conformidad al “Manual de Referencia del Sistema para la Distritación Electoral 2015” y “Modelo Matemático y Algoritmos” debe dársele mayor ponderación a los valores menores.

En ese sentido refiere, que el acuerdo impugnado debe ser revocado, a fin de otorgar el derecho a la participación política de los pueblos indígenas.

A efecto de otorgar sustento a los argumentos vertidos, el partido político se apoya en la opinión de la Consejera Indígena de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas en el Estado de México, Lourdes de la Cruz Miranda, Consejera Indígena de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas en el Estado de México, quien no estuvo de acuerdo con integrar los municipios mazahuas con otomíes.

- **Partido de la Revolución Democrática**

Expresa que los denominados “escenarios alternos” carecen de fundamentación y motivación, porque en su concepto, no tienen su origen en ninguno de los criterios y normas aplicables para la distritación e incluso, pueden llegar a tener una función de costo mayor a otros analizados durante el procedimiento técnico correspondiente.

Por otra parte, cuestiona la valoración de la responsable respecto de los escenarios de distritación, al considerar que efectuó una incorrecta aplicación de las reglas aplicables a la tipología de municipios. Afirma que, en los casos de escenarios con tipología diferente, se omite tomar en cuenta los criterios poblacionales y de costo y, únicamente se considera el escenario que tenga menos distritos con fracciones municipales.

En otro punto, asegura que previo a la discusión y aprobación del acuerdo controvertido, presentó ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral una propuesta de escenario alternativo que, en su concepto, mejora el escenario final aprobado. No obstante, señala que la autoridad responsable omitió dar respuesta a ello, con lo que aduce se vulnera su derecho de petición.

Asimismo, afirma que el escenario de distritación aprobado en el acuerdo controvertido, soslaya los históricos conflictos limítrofes entre los municipios de Chimalhuacán y La Paz. Por tanto, asegura que la propuesta de escenario que en su momento presentó ante el Consejo General responsable, resulta más adecuada, en tanto separa a los señalados municipios y los integra a distritos distintos.

Finalmente, sostiene que la nueva distritación electoral aprobada mediante el acuerdo impugnado, contraviene lo dispuesto en el artículo 19, del Código Electoral del Estado de México, en el cual se establece que los diputados que pretendan reelegirse deberán cumplir, entre otros requisitos, con “tener una residencia efectiva en su distrito electoral, no menor a tres años anteriores al de la elección”. Lo anterior lo considera así, porque los actuales diputados locales, en caso que pretendan reelegirse, competirán en una cartografía electoral distinta a la cual fueron electos, lo que genera incertidumbre en la forma en que se deberá cumplir con el citado requisito legal.

SÉPTIMO. Estudio de los disensos.

En el caso, se advierte que los motivos de disenso están encaminados a controvertir el acuerdo **INE/CG608/2016**, emitido en sesión ordinaria del veintiséis de agosto de dos mil dieciséis, por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, ***“POR EL QUE SE APRUEBA LA DEMARCACIÓN TERRITORIAL DE LOS DISTRITOS ELECTORALES UNINOMINALES LOCALES EN QUE SE DIVIDE EL ESTADO DE MÉXICO Y SUS RESPECTIVAS CABECERAS DISTRITALES, A PROPUESTA DE LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA”***.

1. Respecto al Partido Acción Nacional

En lo tocante a que el acuerdo impugnado vulnera el derecho de los indígenas mazahuas y otomíes, en tanto que la responsable dejó de considerar que ambas culturas entrarán en conflicto al conformar un distrito electoral adecuado, por lo que la responsable tenía que conformar una demarcación territorial con personas de igual etnia como los mazahuas, al poderse integrar las comunidades de San Felipe del Progreso, Ixtlahuaca y **Jocotitlán**, de ahí que debió considerarse su propuesta.

La Sala Superior considera que **no le asiste razón** al Partido Acción Nacional, por las consideraciones siguientes:

Como se ha expuesto, este órgano jurisdiccional ha determinado⁵, que previo a emitir cualquier acto de autoridad que pudiera ser susceptible de afectar los derechos o intereses de las

⁵ SUP-RAP-758/2015

comunidades indígenas, el Estado debe determinar la realización de una consulta.

La cual, para que sea válida y conforme a los instrumentos internacionales y nacionales, debe cumplir los criterios mínimos que se basan en los establecidos en el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes como en la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Ahora, como se ha hecho referencia en párrafos precedentes, la pretensión del Partido Acción Nacional es que se revoque la resolución reclamada, a fin de que prevalezca su opinión en torno a la integración de los distritos electorales, en tanto a su parecer otorgar una mayor protección a los derechos de los indígenas mazahuas y otomíes.

Al efecto, es dable precisar lo considerado por la responsable respecto de las opiniones de los partidos Acción Nacional y Verde Ecologista de México:

“...Es importante resaltar que, al término de la entrega del primer escenario de la demarcación de los Distritos electorales uninominales del Estado de México, las reglas de conformación y evaluación referidas en el párrafo precedente, fueron proporcionadas formalmente el 23 de mayo de 2016, a los representantes de los partidos políticos acreditados ante la Comisión Nacional de Vigilancia, al Vocal del Registro Federal de Electores de la Junta Local Ejecutiva y al representante del Organismo Público Local de la entidad, con la finalidad de que, previo a la generación de sus correspondientes propuestas, tuvieran conocimiento del esquema de valoración que tomaría en cuenta el Comité Técnico en la materia y la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, para el análisis de las propuestas de escenario que en su caso presentarán.

Ahora bien, en relación a la propuesta séptima, generada por el Partido Acción Nacional ante la Comisión Nacional de Vigilancia, el Comité concluyó que iguala el número de Distritos integrados con fracciones municipales y el número de fracciones municipales en comparación al escenario presentado por el Partido Verde Ecologista de México, pero incrementa el valor de la función de costo total con respecto a la propuesta presentada por el mismo Partido, razón por la cual no puede ser considerados como escenario final.

Finalmente, respecto de la novena propuesta que corresponde a los representantes del Partido de la Revolución Democrática, acreditados ante el Organismo Público Local del Estado de México, el Comité identificó que el escenario no mejoró el número de Distritos integrados con fracciones municipales ni el número de fracciones municipales en comparación al segundo escenario, asimismo, no mejoró el valor de la función de costo total con respecto a la propuesta presentada por el mismo partido, por lo que no fue considerada como escenario final.

Con base en lo anterior, el Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación concluyó que la propuesta integrada por la representación Partido Verde Ecologista de México, acreditadas ante la Comisión Local de Vigilancia, puede ser considerada como escenario final, porque cumplió con los criterios y reglas de operación aprobados por este Consejo General.

Adicionalmente, la tipología presentada por la propuesta del Partido Verde Ecologista de México, cumplió con los criterios de evaluación, ya que integró el menor número de Distritos con fracciones municipales, disminuyó el número de fracciones municipales y presentó un menor valor de la función de costo con respecto del segundo escenario emitido por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, asimismo mejoró la integridad municipal; motivo por el cual, el Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación, recomendó a esa Dirección Ejecutiva que fuera presentado como escenario final.

Con relación a la generación del escenario final de distritación, como se desprende de la opinión contenida como Anexo 2, después de realizar el análisis y valoración correspondiente, el Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación concluyó que el escenario atiende cada uno de los criterios aprobados por este Consejo General.

1. Se comprobó que la construcción del escenario presentado, cumplió con el criterio número 1, toda vez que se integra con polígonos de 45 demarcaciones distritales tal como lo marca el texto vigente de la Constitución Política del Estado de México.
2. Se verificó que numéricamente todas las delimitaciones territoriales, cumplieran con el criterio número 2, es decir, que la desviación poblacional de cada Distrito con respecto a la población media estatal, tuviera como máximo $\pm 15\%$. Las desviaciones poblacionales de los polígonos propuestos oscilan entre el +8.56% como máxima y el -8.57 como mínima.
3. Se confirmó que cumple con el principio del criterio 3, toda vez que aun cuando existen dos municipios que contienen 40% o más de población indígena, no pueden ser agrupados toda vez que sus límites no colindan entre sí, además de no presentar la misma lengua predominante. Sin embargo, en el Distrito identificado con el número 8, conformado por los municipios de San Felipe del Progreso, Ixtlahuaca y Jiquipilco, se alcanzó el 44.33% de población indígena.
4. El escenario final cumple a cabalidad con lo que se señala en el criterio número 4, al observarse que en el desarrollo de la propuesta se llevaron a cabo las siguientes acciones:
 - a) Delimitación de polígonos con equilibrio demográfico en aquellos municipios que por sí solos pueden contener uno o más Distritos.
 - b) Configuración de demarcaciones distritales con municipios colindantes, que debido a su densidad poblacional debieron ser agrupados.
5. Para confirmar el propósito fundamental del criterio número 5, se consideró la proporción de los Distritos que el sistema arrojó. Implícitamente el criterio hace referencia a que los componentes de compacidad son favorables mientras más se acerquen a cero. Los datos del escenario consignan que citados elementos de compacidad van desde 0.692600, la menos afortunada en el Distrito señalado con el número 5, hasta la mejor que corresponde al Distrito con el número 20, en donde el componente de compacidad se establece en tan solo 0.025864.

A partir del análisis, se concluyó que el escenario presentado, cumple con el citado criterio.

6. En referencia a la importancia que reviste los tiempos de traslado al interior de los Distritos tal como lo enuncia el criterio número 6, se observó que el citado escenario aprovechando las condiciones favorables del estado, los tiempos de traslado fueron optimizados, motivo por el cual concordaron en considerar que también se cumple con el criterio.
7. En la composición de las demarcaciones distritales propuestas, se observó que todos los casos presentan la característica de ser colindantes en sus diferentes unidades geográficas de integración y vinculación (municipios y sesiones electorales). Motivo por el cual se consideró que el principio de continuidad geográfica señalado en el criterio número 7 se cumple...”

Como se observa, se determinó distinguir la propuesta del Partido Verde Ecologista de México sobre las propuestas de los demás institutos políticos, sustancialmente porque:

- Cumplió con los criterios de valuación.
- Integró menor número de distritos con fracciones municipales.
- Menor valor en función de costos.
- Mejoró la integridad municipal.

En esas condiciones, el Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación recomendó fuera presentado como escenario final.

De lo expuesto se aprecia que, no existe una diferencia sustancial entre los rubros que menciona y la determinación final de la autoridad responsable, ya que en un ejercicio realizado por este órgano jurisdiccional, nos dan los resultados siguientes: costo 0.235656, equilibrio poblacional 0.011921 y compacidad 0.284332.

Ahora, en conjunción con lo anterior, el instituto político argumenta, que teniendo en consideración la poca diferencia entre las cantidades señaladas, resultaba imperioso beneficiar y proteger los derechos de las comunidades indígenas, en el caso, la mazahua y otomí; conformando un distrito electoral en donde los Mazahuas no tuvieran conflicto con los de la otra cultura.

Por ello, a su parecer el municipio de Jocotitlán debía pertenecer al Distrito 15, junto con San Felipe del Progreso e Ixtlahuaca a fin de evitar confrontaciones entre las etnias.

Como se adelantó **no asiste la razón** al Partido Acción Nacional, porque aun cuando no existe una diferencia sustancial entre los rubros de costos, compacidad y equilibrio poblacional, se ha estimado de manera reiterada por la Sala Superior que el mejor escenario debe ser el más cercano a cero a fin de realizar con el menor impacto posible, la distribución de los distritos; además, no son los únicos factores o elementos a tomar en cuenta para dividir los distritos, tal como lo ha sustentado este órgano jurisdiccional, replicado en el acto reclamado, por medio de la tesis de rubro y texto:

“GEOGRAFÍA ELECTORAL. CONCEPTO Y PROPÓSITOS. Por geografía electoral se entiende la delimitación del ámbito territorial para el registro y distribución de los ciudadanos que habrán de participar en unas elecciones, de tal forma que para las elecciones federales, en los artículos 53 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 11, párrafo 1; y 82, párrafo 1, inciso j), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se establece la división del territorio nacional en trescientos distritos electorales federales uninominales. La delimitación de cada uno de estos distritos cumple con cuatro propósitos, que son los siguientes: a) Se busca que cada voto emitido tenga el mismo valor, por servir siempre para elegir un número similar de representantes; b) Se pretende evitar que en la

delimitación de los distritos prevalezcan motivos políticos que beneficien a un partido en especial; c) Facilitar a los ciudadanos la emisión del sufragio, de tal forma que les sea asequible el traslado al lugar donde habrán de sufragar y la autoridad no encuentre dificultades para recibir los expedientes de casilla y realizar los cómputos respectivos, y d) La homogeneidad de la población, con lo cual se busca preservar, en la medida de lo posible, la división geográfica preestablecida de barrios, colonias, delegaciones, municipios y la integridad de comunidades rurales e indígenas. Por otro lado, la distribución geográfica se sustenta en estudios y actividades que tienen un alto grado de complejidad técnica y la utilización de diversas disciplinas, como son, entre otras, las de carácter electoral, demográfico, estadístico, de vialidad, topográficos, para contar con estudios sobre vías de comunicación, infraestructura urbana, tiempos de traslado, accidentes geográficos, aspectos étnicos y sociológicos, por citar algunos ejemplos. Finalmente, la delimitación de la geografía electoral implica la realización de diversas actividades técnicas, multidisciplinarias, a través de una metodología y planeación determinada que tendrá como resultado que los distritos electorales se constituyan en ámbitos territoriales con elementos que tienden a reflejar una cierta unidad, con rasgos y características similares que se ven reflejados precisamente en el hecho de que el número de ciudadanos, ubicados en un mismo distrito electoral y que participan en un determinado proceso electoral, sea muy parecido, atendiendo a vialidades, medios de comunicación, aspectos socioculturales, accidentes geográficos, densidad poblacional, movilidad demográfica, entre otros, por lo que el referente para establecer el porcentaje de participación en la votación, que pudo haberse presentado en una determinada casilla, es precisamente el que se haya dado en el distrito electoral respectivo”.⁶

Por lo cual, no sólo se trata de intercambiar municipios de un distrito al otro, (**Jocotitlán** al distrito 15, junto con San Felipe del Progreso e Ixtlahuaca, en lugar de **Jiquipilco**), sino de ponderar varios elementos y/o parámetros a considerar.

Aun cuando se debe tender a integrar distritos electorales con igualdad de culturas y costumbres; ello se satisface cuando se posibilita la coexistencia entre las etnias que comparten un mismo

⁶ Tesis LXXIX/2002. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 145 y 146.

territorio, al respetarse los usos y costumbres de cada etnia, pero en convivencia sin conflictos.

Supuesto que a juicio de este órgano jurisdiccional se actualiza en el caso, porque tal como se ha hecho referencia en párrafos precedentes, la autoridad consultó a los pueblos y comunidades indígenas de las diversas culturas que integran el Estado de México, como se expone en seguida:

De las constancias de autos se desprende que se invitó al Foro Estatal de Distritación, entre otras, a las personas siguientes:

- Crisanto Maya Miranda, Jefe Supremo **Mazahua**
- Audencio Justo Polo Jefe Supremo **Otomí** en el Estado de México
- Joaquina Martínez Pérez Líder Indígena **Otomí**
- Félix Flores Salinas Líder Indígena **Otomí**
- Kenedy Martínez Reyes Jefe Supremo **Mazahua**
- Leobarda Huerta Velázquez Líder Indígena **Otomí**
- Leodegario Morales de la Cruz Líder Indígena **Otomí**
- Magdalena García Bermudez Líder Indígena **Otomí**
- Margarito Sánchez Valdés Jefe Supremo **Mazahua**
- Marisol González Torres **Presidenta Municipal de Jiquipilco**
- Pablo Mendoza Flores Jefe Supremo **Otomí**
- Reyna Rayón Salinas Líder Indígena **Otomí**
- Olegario Romero López Presidente Municipal de **San Felipe del Progreso**
- Samuel Flores Sánchez Jefe Supremo **Otomí**

- Felipa González Hernández Líder de Comunidad **Mazahua**
- Santiago Graciano Carbajal Líder Indígena **Otomí**
- Simón Paulino Escamilla Consejero **Mazahua**
- Teresa Margarita Barrera Rivera Líder **Mazahua**
- Esteban Bartolomé Segundo Romero Traductor **Mazahua**
- Micasio Hernández Cruz Jefe Supremo **Mazahua**
- Constantino García Francisco Jefe Supremo **Otomí**
- Juan Rojas de la Cruz Líder Indígena **Otomí**

Personas de las etnias Otomí y Mazahua que acudieron a la mesa especializada:

- Crisanto Maya Miranda Jefe Supremo Municipio de San Felipe del Progreso
- Felipa González Hernández Líder de Comunidad Mazahua
- Germán Becerril González Jefe Supremo Otomí
- Marisol González Torres Presidenta Municipal de Jiquipilco

Instituciones y personas –entre otros- a quienes se les otorgó el primer escenario de distritación y cuestionario para consulta:

- Crisanto Maya Miranda Jefe Supremo Mazahua
- Olegario Romero López Presidente Municipal de San Felipe del Progreso
- Marisol González Torres Presidenta Municipal de Jiquipilco
- Samuel Sánchez Flores Jefe Supremo Otomí

Es dable precisar que las personas mencionadas son las que al asunto que se resuelve abonan y son parte integrante de una lista contenida en el Anexo 1, de la resolución reclamada.

Así también, es viable mencionar que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral remitió los originales de los acuses de recibo mencionados; así como el electrónico en disco compacto de los cuestionarios contestados, entre los cuales obran los siguientes:

Crisanto Maya Miranda



**CONSULTA SOBRE EL PRIMER ESCENARIO
DE DISTRITACIÓN ELECTORAL LOCAL
CUESTIONARIO**

Con el fin de conocer su opinión sobre el Primer Escenario del proceso de **Distribución Electoral Local en el Estado de México**, le solicitamos amablemente contestar las siguientes preguntas:

1. ¿Está de acuerdo con la forma en la que se ubicó el municipio en el que se encuentra su comunidad o pueblo indígena al que pertenece, al interior del Distrito Electoral Local?

Si Pasa a la pregunta 2.

No ¿Por qué? (describir) _____

2. ¿En qué localidad sugiere o recomienda al INE la ubicación de la cabecera distrital local? San Felipe del progreso

3. ¿Nos podría explicar por qué sería bueno que esa localidad fuera la cabecera distrital local? por contar la cabecera municipal y que nos permita realizar algún trámite o gestión

C. CRISANTO MAYA MIRANDA
CONSEJERO SUPREMO MUNICIPIO DE SAN FELIPE
DEL PROGRESO

Firma

Samuel Sánchez Flores



CONSULTA SOBRE EL PRIMER ESCENARIO
DE DISTRITACIÓN ELECTORAL LOCAL
CUESTIONARIO

Con el fin de conocer su opinión sobre el Primer Escenario del proceso de **Distribución Electoral Local en el Estado de México**, le solicitamos amablemente contestar las siguientes preguntas:

1. ¿Está de acuerdo con la forma en la que se ubicó el municipio en el que se encuentra su comunidad o pueblo indígena al que pertenece, al interior del Distrito Electoral Local?


Si (X) Pasa a la pregunta 2.

No () ¿Por qué? (describir). _____

2. ¿En qué localidad sugiere o recomienda al INE la ubicación de la cabecera distrital local? El municipio para la local
está bien su ubicación que es Temonaya.

3. ¿Nos podría explicar por qué sería bueno que esa localidad fuera la cabecera distrital local? Porque estamos a 20 minutos
de la cabecera municipal que es Tepic.

C. SAMUEL SÁNCHEZ FLORES
JEFE SUPREMO OTOMÍ


Firma

De la propia resolución reclamada se advierte que se realizaron ochenta y seis consultas indígenas, de las cuales setenta y uno fueron favorables con la ubicación de la comunidad en los distritos electorales, en dos casos de opiniones se propuso que los municipios en los que se localizan sus pueblos fueran reubicados en un distrito diverso, el resto de las trece opiniones

recibidas no se manifestaron respecto a la forma en que se ubicó el municipio en el que se encuentra su comunidad al que pertenece al interior del distrito local.

En distinto orden, el Partido Acción Nacional refiere que la opinión de la ciudadana **Lourdes de la Cruz Miranda**, Consejera Indígena de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, es relevante para realizar la modificación que pretende, en tanto que ella refirió:



**CONSULTA SOBRE EL PRIMER ESCENARIO
DE DISTRITACIÓN ELECTORAL LOCAL
CUESTIONARIO**

Con el fin de conocer su opinión sobre el Primer Escenario del proceso de **Distritación Electoral Local en el Estado de México**, le solicitamos amablemente contestar las siguientes preguntas:

1. ¿Está de acuerdo con la forma en la que se ubicó el municipio en el que se encuentra su comunidad o pueblo indígena al que pertenece, al interior del Distrito Electoral Local?

Si () Pasa a la pregunta 2.

No (✓) ¿Por qué? (describir). Los municipios que se integran en la propuesta hay un municipio mazahua (Ixtlahuaca). Por lo tanto, integrar a cambiar al municipio de Otzolotepec.

2. ¿En qué localidad sugiere o recomienda al INE la ubicación de la cabecera distrital local? Tempoaya

3. ¿Nos podría explicar por qué sería bueno que esa localidad fuera la cabecera distrital local? Tempoaya se reconoce por su alto porcentaje de población otomí y por ello, es merecedor a que se le reconozca para ser un distrito local en condiciones para ofrecer el servicio y así seguir incentivando a la población otomí de Tempoaya a seguir identificándose como tal.

C. LOURDES DE LA CRUZ MIRANDA
CONSEJERA INDÍGENA DE LA CDI


Firma

Consideraciones que sí son relevantes para la población de Temoaya, la cual integra el distrito 45, con Almoloya de Juárez y Otzolopetec; sin embargo, ninguna opinión refiere respecto a la integración del distrito 15, en estudio.

Como se advierte, la ubicación, condiciones de vida y geografía no permiten como perfección que cada cultura, ya sea Mazahua, Otomí, Náhuatl, Matlalzica o Tlahuica, integren en forma individual un distrito electoral, por lo que, aun cuando la propuesta del Partido Acción Nacional oscile en entre una diferencia menor en comparación con la definida por la responsable, en el caso se ha demostrado que no son los únicos factores o elementos a considerar.

Por lo expuesto, resulta infundado el motivo de disenso.

a. Examen de los motivos de inconformidad del Partido de la Revolución Democrática

La Sala Superior considera que debe desestimarse el agravio en el que se aduce que los denominados “escenarios alternos” carecen de fundamentación y motivación, al no estar presuntamente basados en los criterios y normas aplicables para la distritación, por las consideraciones que se explican a continuación.

En términos del artículo 41, base V, Apartado B, inciso a), numeral 2, de la Constitución General de la República, es atribución del Instituto Nacional Electoral diseñar y determinar los distritos electorales y la división del territorio en secciones

electorales, tanto para los procesos electorales federales como los locales.

Asimismo, el artículo 44, párrafo 1, inciso I), de la Ley General de Procedimientos e Instituciones Electorales establece la atribución del Consejo General del citado instituto para dictar lineamientos relativos al Registro Federal de Electores y ordenar a la Junta General Ejecutiva la realización de los estudios, formular los proyectos para la división de la República en trescientos distritos uninominales y su cabecera, y aprobar la geografía electoral federal y de las entidades federativas, de conformidad con el censo nacional de población.

De igual modo, el artículo 54, incisos g) y h), del propio ordenamiento legal, establece la facultad del Registro Federal de Electoral para formular, con base en los estudios que realice, el proyecto de división del territorio nacional en 300 distritos electorales uninominales, así como el de las cinco circunscripciones plurinominales y, mantener actualizada la cartografía electoral del país, clasificada por entidad, distrito electoral federal, distrito electoral local, municipio y sección electoral.

En ese contexto normativo, el Consejo General Instituto Nacional Electoral emitió el acuerdo INE/CG195/2015, por el que se aprobaron los Criterios y Reglas Operativas que deberán aplicarse para el análisis y la delimitación territorial de los distritos en las entidades federativas, previo a sus respectivos procesos electorales locales. En el punto Quinto de tal acuerdo, se

estableció un mandato a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores en los términos siguientes:

“**QUINTO.** La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electorales emitirá las reglas para la construcción y evaluación de las propuestas de los escenarios de distritación por parte de los representantes de los Partidos Políticos ante las Comisiones Nacional y Locales de Vigilancia y los Organismos Públicos Locales.”

Así, en cumplimiento al punto QUINTO del Acuerdo INE/CG195/2016, el dieciocho de mayo de dos mil dieciséis, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores emitió **las Reglas para la conformación de una propuesta de escenario de Distritación Electoral Local o Federal y Criterios de Evaluación de dichas propuestas.**

En relación con las reglas para la conformación de una propuesta de escenario, se precisa las siguientes:

1. Cada partido político, en el ámbito de la Comisión Nacional de Vigilancia (CNV) o de cada Comisión Local de Vigilancia (CLV) en donde esté acreditado, tendrá derecho a presentar una propuesta de escenario en cada una de las instancias mencionadas. Para el caso de la distritación electoral local, cada partido político acreditado ante el Organismo Público Local Electoral (OPLE) podrá presentar una propuesta.

2. En el caso de que algún partido político presente varias propuestas de escenarios en la CNV, en la CLV o en el OPLE, sólo se evaluará al de menor valor en la función de costo.

3. Se deberán observar los criterios y las reglas operativas para la distritación federal y local que fueron aprobados por el Consejo General.

4. Se podrán generar agrupaciones de municipios (tipologías) diferentes a las propuestas del Primer escenario, siempre y cuando se respeten las reglas de agrupamiento y los criterios de distritación aprobados por el Consejo General.

5. Es posible construir escenarios moviendo secciones, grupos de secciones y municipios completos. Todo movimiento deberá acompañarse de los argumentos que justifiquen la mejora a la distritación de la entidad.

6. Los parámetros de ponderación y calibración de la función de costo, utilizados para la construcción de escenarios, se preservarán para la evaluación de los mismos.

7. Se podrá utilizar cualquier semilla para generar un escenario.

8. El valor de la función de costo a evaluarse para los escenarios propuestos, será el que resulte del uso de los Sistemas de Distritación compilados tanto para la Distritación Electoral Federal como para la Distritación Local según sea el caso.

En cuanto a los Criterios de Evaluación de una propuesta de escenario de Distritación Electoral Local o Federal, en el documento en cuestión se precisa que son los siguientes:

1. En el caso en donde se haya generado una nueva tipología, primeramente se procederá a evaluar ésta bajo los siguientes criterios:

a) Se identificará en su caso el número de distritos integrados a partir de fracciones municipales. Se dice que un distrito está integrado por fracciones municipales, si contiene secciones de dos o más municipios y algún (algunos) municipio(s) no está(n) completo(s) dentro del distrito.

b) Se evaluará el escenario propuesto, de acuerdo al número de fracciones municipales en los distritos. Se preferirá el que contenga el menor número de fracciones.

c) En caso de empate en el número de fracciones municipales entre propuestas de escenarios con diferentes tipologías, se preferirá aquella cuyo escenario presente un menor valor en la función de costo.

2. Una vez evaluada la tipología, el escenario que se considerará será el que presente el menor valor en la función de costo y que cumpla con los criterios y las reglas operativas aprobados por el Consejo General.

3. La Dirección Ejecutiva podrá construir el siguiente escenario con base en las observaciones y opiniones presentadas y las recomendaciones del Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación, siempre y cuando cumpla con los criterios y las reglas

operativas aprobados por el Consejo General. Este escenario se hará del conocimiento en sesión de la Comisión Nacional de Vigilancia.

4. En el caso de que dos o más escenarios presenten el mismo valor de la función de costo, se seleccionará aquel que tenga la menor desviación poblacional, respecto de la población media estatal.

5. En el caso de que persista el empate, el procedimiento de desempate será por su nivel de cumplimiento de los criterios de distritación en el orden establecido en el acuerdo del Consejo General.

Como se advierte, la generación de escenarios alternos, contrario a lo que sostiene el recurrente, atiende a una serie de parámetros objetivos contenidos en el marco constitucional, legal, así como en las directrices establecidas por el Consejo General y la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, ambos, del Instituto Nacional Electoral.

Además, aún y cuando el partido apelante afirma de manera genérica e imprecisa la falta de fundamentación y motivación de los escenarios alternos, la Sala Superior observa que en la especie se cumplieron con las exigencias atinentes.

Para la elaboración del segundo y tercer escenario de distritación local del Estado de México, tal como lo precisa el criterio 3 del documento relativo a las Reglas para la conformación de una propuesta de escenario de Distritación Electoral Local o

Federal y Criterios de Evaluación de dichas propuestas, se tomaron en consideración las observaciones y opiniones presentadas y las recomendaciones del Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación.

De este modo, en relación con el primer escenario de distritación local, se precisó que el escenario alternativo mejoró la función de costo global y cumplió en general con los criterios aprobados al efecto por el Instituto Nacional Electoral.

Respecto del segundo escenario, se indicó que la tipología propuesta cumplía con todos los criterios de evaluación y podía ser considerado como el escenario final, debido a que integró el menor número de Distritos con fracciones municipales, disminuyó el número de fracciones municipales y presentó un menor valor de la función de costo, así como mejoró el equilibrio poblacional.

En atención a lo expuesto, se concluye que los escenarios alternos tienen sustento normativo y en el caso, fueron elaborados conforme a los lineamientos establecidos para tal efecto, señalando los motivos para justificar su viabilidad, razones por las que el agravio en cuestión resulta infundado.

Asimismo, la Sala Superior considera que debe desestimarse el motivo de disenso en que se cuestiona la valoración de la responsable respecto de los escenarios de distritación, al considerar que efectuó una incorrecta aplicación de las reglas aplicables a la tipología de municipios.

Lo anterior, porque se estima que el partido accionante únicamente realiza afirmaciones genéricas sin precisar las situaciones en particular que en su concepto, constituyen una transgresión a la normativa electoral, es decir, no identifica el o los escenarios con la tipología municipal que a su juicio, vulneran el principio poblacional, de ahí que este órgano jurisdiccional no cuente con elementos para efectuar un pronunciamiento en particular sobre el tema, en tanto faltó precisar en forma específica tales cuestiones.

Por otra parte, se considera infundado el agravio en que el recurrente aduce una presunta vulneración a su derecho de petición.

Lo anterior, porque del análisis integral de la resolución controvertida se aprecia que el partido apelante sí recibió una respuesta a su propuesta de escenario alternativo.

En efecto, en el punto 67 de los Antecedentes de la resolución impugnada - foja trece (13)-, se dio cuenta del oficio GAN-038/2016, mediante el que la representación del Partido de la Revolución Democrática presentó ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral una propuesta de demarcación territorial alternativa que planteaba diversas modificaciones al escenario final aprobado en el acuerdo controvertido.

En el tenor apuntado, el citado Consejo General consideró - fojas 78 a 80-, que tal propuesta alternativa se había presentado fuera de los plazos acordados para la generación de escenarios que se establecieron en el Plan de Trabajo del proyecto de

Distribución Electoral Federal y Local 2016-2017, aprobado mediante acuerdo INE/JGE104/2016, dictado el veinticinco de abril de dos mil dieciséis, por la Junta General Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral.

En el señalado Plan de Trabajo, se aprobó para el Estado de México, los siguientes plazos para la emisión de los escenarios:

1.	Publicación del Primer escenario.	23 de mayo de 2016.
2.	Periodo de observaciones.	24 de mayo al 13 de junio de 2016.
3.	Publicación del Segundo escenario.	27 de junio de 2016.
4.	Periodo de observaciones.	28 de junio al 11 de julio de 2016.
5.	Publicación del Tercer escenario.	19 de julio de 2016.

De ese modo, en el acuerdo controvertido se indicó que se establecieron plazos determinados para que los representantes partidistas estuvieran en condiciones de presentar las observaciones que consideraran pertinentes a los escenarios propuestos.

En relación con el Partido de la Revolución Democrática, se desprende que tuvo la posibilidad de presentar sus observaciones dentro de los plazos señalados. Inclusive, se advierte que presentó oportunamente observaciones al segundo escenario ante la Comisión de Vigilancia, el Organismo Público Local y la Comisión Nacional de Vigilancia, respecto de las cuales se le dio puntal respuesta acerca de su viabilidad.

En atención a lo anterior, como el plazo para presentar las últimas observaciones feneció el once de julio de dos mil dieciséis,

en el acuerdo controvertido se concluyó que era extemporánea la propuesta presentada el veintiséis de agosto del año en curso por el citado partido recurrente ante el Consejo General responsable.

No obstante, se procedió a analizar y valorar la propuesta de distritación y, se indicó que el escenario propuesto representaba un valor de función de costo de 17.885269 unidades, el cual era mayor y no mejoraba la función de costo respecto del escenario final aprobado en el acuerdo controvertido que cuenta con 17.835235 unidades.

Adicionalmente, se precisó que la propuesta presentaba quince Distritos contruidos a partir de fracciones municipales, en tanto que el escenario final presentaba únicamente once Distritos contruidos a partir de fracciones municipales, por lo que se concluyó que tampoco mejoraba el criterio aprobado en el acuerdo controvertido, en el sentido de integrar preferentemente Distritos a partir del menor número de fracciones municipales.

En atención a lo anterior, la autoridad administrativa electoral nacional estimó que el escenario presentado por el Partido de la Revolución Democrática no mejoraba la función de costo e incluso, incrementaba las fracciones municipales, por lo que no podía ser considerado en el escenario final.

Lo expuesto, permite afirmar que contrario a lo señalado por el partido recurrente, la propuesta de escenario que presentó el veintiséis de agosto de dos mil dieciséis ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, se tomó en consideración y una vez analizada, se determinó que no resultaba viable para ser impactada en el escenario final.

Además, la conclusión a que arribó el Consejo General responsable consta en el acuerdo impugnado, y el Partido de la Revolución Democrática tuvo conocimiento el propio veintiséis de agosto de dos mil dieciséis, dado que su representante se encontraba presente en la sesión ordinaria del mencionado Consejo General en la que se aprobó el acuerdo **INE/CG608/2016**.

Lo anterior, según se desprende de la versión estenográfica de la sesión celebrada el veintiséis de agosto de dos mil dieciséis por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, publicada en su portal de internet <http://www.ine.mx/portal/>, la cual se invoca como un hecho notorio en términos del artículo 15, de la Ley General de Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En consecuencia, la Sala Superior concluye que no existió vulneración al derecho de petición del Partido de la Revolución Democrática, en tanto se dio respuesta a su propuesta de demarcación territorial y se le hizo del conocimiento oportunamente, sin que se advierta que se aduzcan agravios adicionales para controvertir la respuesta otorgada.

De ahí que lo conducente sea declarar infundado el agravio planteado.

De igual modo, se considera infundado el motivo de inconformidad en el que se aduce que el escenario de distritación aprobado, soslaya los históricos conflictos limítrofes entre los municipios de Chimalhuacán y La Paz, y que la propuesta de escenario que en su momento presentó ante el Consejo General

responsable resulta más adecuada, en tanto separa a los señalados municipios y los integra a distritos distintos.

Lo anterior, porque tal como el propio apelante lo reconoce, el conflicto de límites entre los Municipios de Chimalhucán, Chicolapan y La Paz, Estado de México, se resolvió mediante el Decreto número 104, publicado en la Gaceta del Gobierno del Estado de México el cinco de julio de dos mil diez.

Con base en el aludido Decreto, el entonces Instituto Federal Electoral en sesión extraordinaria del Consejo General del veintisiete de febrero de dos mil trece, aprobó el acuerdo CG81/2013, mediante el que declaró la modificación de la cartografía electoral federal respecto de los límites territoriales entre los Municipios de Chimalhucán, Chicolapan y La Paz, Estado de México.

Así, a partir de tal modificación, la cartografía electoral del entonces Instituto Federal Electoral -en la actualidad Instituto Nacional Electoral-, quedó debidamente actualizada, lo que sirvió de base para efectuar la redistribución en el Estado de México contenida en el acuerdo controvertido.

Por otra parte, es inatendible lo aducido por el partido apelante en el sentido de que la propuesta de escenario que en su momento presentó ante el Consejo General responsable resulta más adecuada, en tanto separa a los señalados municipios y los integra a distritos distintos.

Además, como se precisó, la señalada propuesta del Partido de la Revolución Democrática fue manifiestamente extemporánea y no mejoraba la función de costo del escenario

eventualmente aprobado e incluso, incrementaba las fracciones municipales, por lo que no podía tomarse en cuenta.

Finalmente, la Sala Superior considera que debe declararse infundado el agravio en que se alega una contradicción entre la nueva distritación en el Estado de México contenida en el acuerdo controvertido y el derecho de reelección de los diputados locales.

Al respecto, conviene precisar que de la interpretación sistemática y funcional de los artículos 41, base V, Apartado B, inciso a), numeral 2, y 116, fracción II, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el 214, párrafos 1 y 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que la determinación de criterios generales para establecer la demarcación de los distritos electorales persigue, fundamentalmente, cuatro propósitos:

- a)** El valor idéntico de cada voto, es decir, lograr el objetivo de 'un ciudadano un voto'. Este propósito consiste en vincular una parte de la población ciudadana asentada en una porción del territorio con un cierto número de representantes a elegir, de tal forma que cada cargo implique, en la medida de lo posible, la misma cantidad de habitantes. De esta manera, se busca que cada voto emitido tenga idéntico valor, por servir siempre para elegir un número similar de representantes, lo cual constituye una forma de concretar el principio democrático de la igualdad del voto.

- b)** Evitar que la distribución tenga sesgos partidarios, es decir, que en la delimitación de los distritos prevalezcan motivos

políticos que beneficien a un partido en especial. Esta maniobra es conocida en la doctrina como 'Creación sesgada de distritos electorales', que consiste en la creación de distritos *ad hoc*, esto es, trazar fronteras distritales de tal forma, que se determine intencionalmente el grupo que ganará la elección.

- c) Facilitar a los ciudadanos la emisión del sufragio, de tal forma que les sea asequible el traslado al lugar en el que habrán de sufragar y la autoridad no encuentre dificultades para recibir los expedientes de casilla y realizar los cómputos respectivos.
- d) Homogeneidad de la población, con lo cual se busca preservar, en la medida de lo posible, la división geográfica preestablecida de barrios, colonias, delegaciones, municipios y la integridad de comunidades rurales e indígenas.

Lo anterior, se logra con el establecimiento de criterios objetivos a fin de lograr una distribución territorial de forma proporcionada y equilibrada, en la medida de lo posible, a fin de que el sufragio ciudadano se realice en condiciones de equidad y no se incluyan en los criterios de decisión elementos que introduzcan sesgos a favor de alguno de los contendientes.

De ese modo, en el acuerdo INE/CG195/2015, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó los criterios y reglas operativas a aplicarse en la delimitación territorial en las entidades federativas, entre ellas, del Estado de México, las cuales son del tenor siguiente:

**CRITERIOS PARA LAS DISTRITACIONES LOCALES Y SUS
REGLAS OPERATIVAS**

Equilibrio poblacional

Criterio 1

Para determinar el número de Distritos que tendrá la entidad federativa en cuestión, se cumplirá lo dispuesto en la Constitución Estatal respectiva y el Estatuto del Gobierno del Distrito Federal.

Regla operativa del criterio 1

Se cumplirá lo dispuesto en el texto de la Constitución Estatal respectiva y el Estatuto del Gobierno del Distrito Federal, respecto al número de diputados de mayoría relativa, que se establezcan en el texto constitucional respectivo.

Criterio 2

Para determinar el número de habitantes que tendrá cada Distrito, se utilizarán los resultados del Censo de Población y Vivienda 2010, publicados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) para la entidad federativa en cuestión y se dividirá a la población total de la entidad, entre el número de Distritos a conformar. El resultado de este cociente **será la población media estatal.**

Regla operativa del criterio 2

a. La población media estatal se calculará de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$\text{población media estatal} = \frac{\text{población total estatal del Censo 2010}}{\text{número de distritos a conformar}}$$

b. Se procurará que la población de cada Distrito Electoral sea lo más cercana a la población media estatal.

c. En este procedimiento, la aplicación de los criterios se realizará de acuerdo al orden de su enunciación, procurando la aplicación integral de los mismos.

d. Se permitirá que la desviación poblacional de cada Distrito con respecto a la población media estatal, sea como máximo de $\pm 15\%$. Cualquier excepción a esta regla deberá ser justificada.

Distritos integrados con Municipios de población indígena

Criterio 3

De acuerdo a la información provista y a la definición establecida por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los

Pueblos Indígenas (CDI), cuando sea factible, se conformarán los Distritos con Municipios que cuenten con 40% o más de población indígena.

Regla operativa del criterio 3

a. De la información provista por la CDI, se identificarán los Municipios con 40% o más de población indígena.

b. Los Municipios con 40% o más de población indígena que sean colindantes entre sí serán agrupados.

c. Se sumará la población total de las agrupaciones de Municipios con 40% o más. En caso de que la suma de la población de la agrupación sea mayor a la población media estatal más de 15%, se dividirá la agrupación municipal para integrar Distritos dentro del margen permitido, procurando incorporar los Municipios con mayor proporción de población indígena.

d. En el caso de que sea necesario integrar un Municipio no indígena, se preferirá al Municipio con mayor proporción de población indígena.

Integridad municipal

Criterio 4

Los Distritos se construirán preferentemente con Municipios completos.

Regla operativa del criterio 4

a. Para integrar los Distritos se utilizará la división municipal vigente de acuerdo al marco geo-electoral que apruebe el Consejo General del Instituto Nacional Electoral. La unidad de agrupación mínima será la sección electoral.

b. Se identificarán aquellos Municipios cuya población sea suficiente para conformar uno o más Distritos enteros, respetando la desviación máxima poblacional de $\pm 15\%$ respecto a la población media estatal y privilegiando la menor desviación poblacional.

c. Se agruparán Municipios vecinos para conformar Distritos, sin que se comprometa el rango máximo de $\pm 15\%$ de desviación respecto a la población media estatal, privilegiando aquellas agrupaciones que tengan la menor desviación poblacional.

d. Se unirán Municipios que excedan el rango máximo de $\pm 15\%$ de desviación respecto a la población media estatal y que agrupados con un sólo vecino, conformen un número entero de

Distritos. En caso de existir varias posibilidades, se elegirá al Municipio vecino cuya población determine a la agrupación con la menor desviación poblacional.

e. En los casos en que se deban integrar Distritos Electorales a partir de fracciones municipales, se procurará involucrar el menor número de fracciones.

f. En el caso de alguna excepción, deberá ser justificada.

Compacidad

Criterio 5

En la delimitación de los Distritos se procurará obtener la mayor compacidad, esto es, que los límites de los Distritos tengan una forma geométrica lo más cercana a un polígono regular.

Regla operativa del criterio 5

Se aplicará una fórmula matemática que optimice la compacidad geométrica de los Distritos a conformar.

Tiempos de traslado

Criterio 6

Se construirán Distritos buscando facilitar el traslado en su interior, tomando en consideración los tiempos de traslado entre las cabeceras municipales y, de ser posible, comunidades de más de 2,500 habitantes.

Regla operativa del criterio 6

a. Se tomarán en cuenta los tiempos de traslado entre las cabeceras municipales, estimados a partir de la Red Nacional de Caminos provista por el INEGI.

b. Se calculará un tiempo de traslado de corte por entidad. Dos Municipios se considerarán como no vecinos, si el tiempo de traslado entre ellos es mayor que el tiempo de corte.

c. El inciso anterior, no operará en caso de que en la conformación del Distrito queden Municipios aislados.

Continuidad geográfica

Criterio 7

Los Distritos tendrán continuidad geográfica tomando en consideración los límites geo-electorales aprobados por el Instituto Nacional Electoral.

Regla operativa del criterio 7

a. Se identificarán las unidades geográficas (secciones y/o Municipios) que presenten discontinuidades territoriales en su conformación.

b. Se agruparán territorialmente las unidades geográficas que presenten discontinuidad, salvo que dicho agrupamiento impida formar Distritos dentro del rango de desviación poblacional permisible.

Factores socioeconómicos y accidentes geográficos

Criterio 8

Sobre los escenarios propuestos por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, podrán considerarse factores socioeconómicos y accidentes geográficos que modifiquen los escenarios, siempre y cuando:

a. Se cumplan todos los criterios anteriores; y

b. Se cuente con el consenso de la Comisión Nacional de Vigilancia.

En ese sentido, se advierte que, para la definición de los criterios aludidos, se tomaron en consideración diversos factores como la población, las condiciones geográficas y los tiempos de traslado prevalecientes en las distintas zonas de la ciudad. De esa manera, fueron establecidos los siguientes criterios de distritación: el equilibrio poblacional; los Distritos integrados con municipios de población indígena; la integridad municipal; la compacidad; los tiempos de traslado; la continuidad geográfica, así como los factores socioeconómicos y accidentes geográficos, sin que de ellos se advierta alguno relacionado con el principio de reelección de diputados locales.

En atención a lo anterior, la distritación electoral se establece en función de los parámetros precisados, sin que sea posible atender a otro criterio como lo sugiere el partido apelante, condicionado a la materialización de un acontecimiento futuro de

realización incierta como lo es el que algún diputado local pretenda reelegirse.

Además, de la lectura del artículo 19, del Código Electoral del Estado de México vigente, se advierte que el requisito en estudio no se encuentra previsto en los términos sostenidos por el partido apelante.

El citado precepto normativo dispone textualmente lo siguiente:

“Artículo 19. La elección consecutiva de los diputados a la Legislatura podrá ser hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación solo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición o candidatura común que los hubiere postulado salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Los diputados de la Legislatura que pretendan reelegirse deberán estar en pleno ejercicio de sus derechos políticos, inscritos en el padrón electoral respectivo, y contar con credencial para votar vigente, **tener residencia efectiva en el Estado de México**, no menor a tres años anteriores al de la elección y separarse del cargo noventa días antes de la elección.

Los diputados que se hayan separado del cargo público para contender en un proceso electoral, podrán reincorporarse al mismo una vez que concluya el proceso electoral”.

Como se advierte, el invocado artículo 19, del Código Electoral local, no requiere *“tener una residencia efectiva en su distrito electoral, no menor a tres años anteriores al de la elección”*, como lo sostiene el Partido de la Revolución Democrática. En realidad, únicamente exige *“residencia efectiva en el Estado de México”*. De modo que ello no genera incertidumbre en su observancia y tampoco constituye un obstáculo o contradicción entre la distritación aprobada en el

acuerdo controvertido y el principio de reelección de los diputados locales. De ahí que resulte infundado el agravio en cuestión.

Por lo expuesto y fundado se

R E S U E L V E

PRIMERO. Se acumula el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-455/2016, al diverso SUP-RAP-453/2016, por ser el primeramente presentado. Por lo cual, se deberá glosar copia certificada de los puntos resolutivos de la presente resolución, a los autos del recurso acumulado.

SEGUNDO. Se **confirma** el acuerdo INE/CG608/2016 emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

NOTIFÍQUESE como corresponda

En su oportunidad, devuélvase las constancias que correspondan y, acto seguido, archívense el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la precisión de que el Magistrado Flavio Galván Rivera vota a favor de los resolutivos sin compartir las consideraciones, en la ausencia del Magistrado Manuel González Oropeza, ante la Secretaria General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADA

**MARÍA DEL CARMEN
ALANÍS FIGUEROA**

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

**PEDRO ESTEBAN
PENAGOS LÓPEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

LAURA ANGÉLICA RAMÍREZ HERNÁNDEZ