

## RECURSO DE APELACIÓN

**EXPEDIENTE:** SUP-RAP-480/2016

**RECURRENTE:** PARTIDO  
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
CONSEJO GENERAL DEL  
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**TERCERO INTERESADO:** PARTIDO  
ACCIÓN NACIONAL

**MAGISTRADA PONENTE:** MARÍA  
DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA

**SECRETARIO:** JOSÉ ALFREDO  
GARCÍA SOLÍS

**Ciudad de México, a dos de noviembre de dos mil dieciséis.**

### SENTENCIA

Dictada en el expediente **SUP-RAP-480/2016**, para resolver el recurso de apelación presentado por Alejandro Muñoz García, en su carácter de representante suplente del **Partido Revolucionario Institucional** (*en adelante: PRI*) a fin de impugnar el “ACUERDO DEL 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 SONORA Y SUS RESPECTIVAS CABECERAS DISTRITALES, A PROPUESTA DE LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA”, de veintiocho de septiembre de dos mil dieciséis, identificado con la clave **INE/CG691/2016**.

### RESULTANDO:

**I. Acuerdo INE/CG258/2014.** El diecinueve de noviembre de dos mil catorce, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (*en adelante: Consejo General del INE, Consejo General o autoridad responsable*) aprobó la creación del Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación.

**II. Acuerdo INE/CG195/2015.** El quince de abril de dos mil quince, el Consejo General del INE 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.

**III. Acuerdo INE/CRFE-03SE: 30/04/2015.** El treinta de abril de dos mil quince, la Comisión del Registro Federal de Electores del INE aprobó la matriz que determina la jerarquía de los criterios y su participación en el modelo matemático para su aplicación integral en la delimitación de los Distritos electorales locales, en cumplimiento del Acuerdo INE/CG195/2015.

**IV. Acuerdo INE/CG991/2015.** El veintiséis de noviembre de dos mil quince, el Consejo General aprobó los catálogos de municipios y secciones que conforman el marco geográfico electoral de la entidad federativa de Sonora, como insumo para la generación de los escenarios de distritación.

**V. Acuerdo INE/JGE104/2016.** El veinticinco de abril de dos mil dieciséis, la Junta General Ejecutiva 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 17 entidades federativas, dentro de las que se encuentra el estado de Sonora.

**VI. Emisión de reglas.** 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 de dichas propuestas.”*

**VII. Acuerdo impugnado.** El veintiséis de septiembre de dos mil dieciséis, la Junta General Ejecutiva aprobó someter a consideración del Consejo General del INE, la demarcación territorial de los Distritos electorales uninominales locales en que se divide el estado de Sonora y la designación

de sus respectivas cabeceras distritales. Luego, el veintiocho de septiembre de dos mil dieciséis, se aprobó el “ACUERDO DEL 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 SONORA Y SUS RESPECTIVAS CABECERAS DISTRITALES, A PROPUESTA DE LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA”, identificado con la clave INE/CG691/2016, en el cual se determina lo siguiente:

**“PRIMERO.** Se aprueba la demarcación territorial de los Distritos electorales uninominales locales en que se divide el estado de Sonora y sus respectivas cabeceras distritales, a propuesta de la Junta General Ejecutiva de este Instituto, de conformidad con el mapa y el descriptivo de distritación que contiene el **Anexo 2** que se acompaña al presente Acuerdo y forma parte integral del mismo.

**SEGUNDO.** La nueva demarcación territorial de los Distritos electorales uninominales locales en que se divide el estado de Sonora y sus respectivas cabeceras distritales, a propuesta de la Junta General Ejecutiva de este Instituto, aprobada en el Punto Primero del presente Acuerdo, será utilizada a partir del Proceso Electoral Local 2017-2018.

**TERCERO.** Se instruye a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores haga entrega del escenario aprobado del estado de Sonora, al Consejo Consultivo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

**CUARTO.** Hágase del conocimiento de la Comisión Nacional de Vigilancia y del Organismo Público Local del estado de Sonora lo aprobado por este órgano máximo de dirección.

**QUINTO.** El presente Acuerdo entrará en vigor el día de su aprobación.

**SEXTO.** Publíquese el presente Acuerdo en el Diario Oficial de la Federación.

[...]”

**VIII. Recurso de apelación.** El cuatro de octubre de dos mil dieciséis, Alejandro Muñoz García, en su carácter de representante suplente del PRI ante el Consejo General del INE, presentó un escrito de demanda para impugnar el acuerdo INE/CG691/2016.

**IX. Tercero interesado.** El diez de octubre de dos mil dieciséis, Francisco Gárate Chapa, en su carácter de representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del INE, presentó un escrito por medio del cual comparece como tercero interesado.

**X. Integración, registro y turno.** El diez de octubre de dos mil dieciséis, se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior, el Oficio INE/SCG/1520/2016, por medio del cual, el Secretario del Consejo General del INE remite el expediente INE-ATG/508/2016. En la misma fecha, el Magistrado Presidente de la Sala Superior integró el expediente SUP-RAP-480/2016, y lo turnó a la Ponencia de la Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**XI. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, se radicó en la Ponencia de la Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa el escrito de demanda; se admitió el medio de impugnación y el escrito del tercero interesado; y al encontrarse debidamente sustanciado el expediente, se declaró cerrada la instrucción y se pasó el asunto para el dictado de la presente sentencia.

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

**PRIMERO. Jurisdicción y competencia.** El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, con fundamento en los artículos 99, párrafo cuarto, fracciones III y X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, incisos a) y g), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 40, párrafo 1, inciso b), y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque se trata de un recurso de apelación promovido contra el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, el cual es un órgano central del aludido Instituto.

**SEGUNDO. Improcedencia.** En su informe circunstanciado, la autoridad responsable aduce que el recurso de apelación es notoriamente improcedente, porque en el caso se actualiza la causal prevista en el

artículo 10, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Al respecto, aduce que la parte recurrente se duele de la emisión de criterios y reglas operativas (Acuerdo INE/CG195/2015), la matriz de ponderación (Acuerdo INE/CRFE-03SE: 30/04/2015) y las reglas para la conformación de una propuesta de escenario de distritación electoral local o federal y criterios de evaluación de dichas propuestas (Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, en atención a lo establecido en el punto Quinto del Acuerdo INE/CG195/2015), así como la aplicación de los mismos para la construcción del escenario de distribución total del Estado de Sonora. Señala que al no haber sido recurridos por los partidos políticos los documentos antes señalados, los mismos han quedado firmes, por lo que no resulta válido que se desconozcan, únicamente por no convenir a sus intereses particulares.

No asiste la razón al Consejo General del INE.

Lo anterior deriva de que en el presente asunto, el acto formalmente impugnado es el Acuerdo INE/CG691/2016, de veintiocho de septiembre de dos mil dieciséis, por medio del cual, el referido Consejo “APRUEBA LA DEMARCACIÓN TERRITORIAL DE LOS DISTRITOS ELECTORALES UNINOMINALES LOCALES EN QUE SE DIVIDE EL ESTADO DE SONORA Y SUS RESPECTIVAS CABECERAS DISTRITALES, A PROPUESTA DE LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA”.

De ahí que la procedencia del presente medio de impugnación sólo sea dable analizarla a partir de la determinación que efectivamente se impugna.

**TERCERO. Procedencia.** Esta Sala Superior considera que el medio de impugnación cumple los requisitos establecidos en la normativa aplicable, de conformidad con lo siguiente:

**I. Requisitos formales.** Se cumplen los requisitos previstos en el artículo 9, párrafo 1<sup>1</sup>, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque en su escrito de impugnación, la parte actora: **1)** Precisa su nombre; **2)** Identifica el acto o la resolución impugnada; **3)** Señala a la autoridad responsable; **4)** Narra los hechos que sustentan su impugnación; **5)** Expresa agravios; **6)** Ofrece y aporta medios de prueba; y, **7)** Asienta su nombre, firma autógrafa y calidad jurídica con la que promueve.

**II. Oportunidad.** Esta Sala Superior considera que el recurso de apelación se interpuso dentro del plazo de cuatro días hábiles previsto en los artículos 7, párrafo 2, y 8<sup>2</sup> de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en razón de que la resolución impugnada se aprobó en la sesión pública realizada el veintiocho de septiembre de dos mil dieciséis, y en esa fecha la parte actora tuvo conocimiento de la misma, tal y como lo reconoce en su escrito de demanda; por lo que el plazo de impugnación transcurrió del veintinueve de septiembre al cuatro de octubre del año en curso, sin tomar en cuenta el sábado primero y el domingo dos de octubre,

---

<sup>1</sup> “**Artículo 9** [-] **1.** Los medios de impugnación deberán presentarse por escrito ante la autoridad u órgano partidista señalado como responsable del acto o resolución impugnado [...] y deberá cumplir con los requisitos siguientes: [-] **a)** Hacer constar el nombre del actor; [-] **b)** Señalar domicilio para recibir notificaciones y, en su caso, a quien en su nombre las pueda oír y recibir; [-] **c)** Acompañar el o los documentos que sean necesarios para acreditar la personería del promovente; [-] **d)** Identificar el acto o resolución impugnado y al responsable del mismo; [-] **e)** Mencionar de manera expresa y clara los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que cause el acto o resolución impugnado, los preceptos presuntamente violados y, en su caso, las razones por las que se solicite la no aplicación de leyes sobre la materia electoral por estimarlas contrarias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; [-] **f)** Ofrecer y aportar las pruebas dentro de los plazos para la interposición o presentación de los medios de impugnación previstos en la presente ley; mencionar, en su caso, las que se habrán de aportar dentro de dichos plazos; y las que deban requerirse, cuando el promovente justifique que oportunamente las solicitó por escrito al órgano competente, y éstas no le hubieren sido entregadas; y [-] **g)** Hacer constar el nombre y la firma autógrafa del promovente.”

<sup>2</sup> “**Artículo 7** [...] **2.** Cuando la violación reclamada en el medio de impugnación respectivo no se produzca durante el desarrollo de un proceso electoral federal o local, según corresponda, el cómputo de los plazos se hará contando solamente los días hábiles, debiendo entenderse por tales todos los días a excepción de los sábados, domingos y los inhábiles en términos de ley.” y “**Artículo 8** [-] **1.** Los medios de impugnación previstos en esta ley deberán presentarse dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente a aquél en que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnado, o se hubiese notificado de conformidad con la ley aplicable, salvo las excepciones previstas expresamente en el presente ordenamiento.”

por ser inhábiles en términos de ley; en tanto que el recurso de apelación se presentó en la fecha del vencimiento del plazo legal<sup>3</sup>.

**III. Legitimación y personería.** Se reconoce la legitimación del PRI para comparecer como actor en el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45, párrafo 1, inciso a)<sup>4</sup>, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un partido político con registro nacional.

Por otro lado, en términos de lo expuesto en el informe circunstanciado, se reconoce la personería de Alejandro Muñoz García, como Representante Suplente del PRI ante el Consejo General del INE, de conformidad con lo previsto en el artículo 13, párrafo 1, inciso a), fracción I<sup>5</sup>, de la citada ley adjetiva.

**IV. Interés jurídico.** La Sala Superior considera que el PRI tiene interés jurídico para promover el recurso de apelación, a fin de impugnar el Acuerdo INE/CG691/2016.

En efecto, si bien, el acuerdo recurrido no repercute de manera exclusiva en su esfera jurídica, también lo es que, en dicha normatividad subyace un derecho colectivo que genera intereses difusos supra-individuales que pueden afectar a una colectividad, respecto de los cuales se legitima a los partidos políticos para promover las acciones procedentes para su defensa.

---

<sup>3</sup> Cfr.: Acuse de recibo que se tiene a la vista en el escrito de presentación del medio de impugnación, visible en el Expediente SUP-RAP-480/2016, en el que se consigna que el recurso de apelación se presentó en la Oficialía de Partes del Instituto Nacional Electoral a las “PM 7:57” del cuatro de octubre de dos mil dieciséis.

<sup>4</sup> “**Artículo 45** [-] 1. Podrán interponer el recurso de apelación: [-] **a)** De acuerdo con los supuestos de procedencia previstos en los artículos 40 y 41 de esta ley, los partidos políticos o agrupaciones políticas con registro, a través de sus representantes legítimos;”

<sup>5</sup> “**Artículo 13** [-] 1. La presentación de los medios de impugnación corresponde a: [-] **a)** Los partidos políticos a través de sus representantes legítimos, entendiéndose por éstos: [-] **I.** Los registrados formalmente ante el órgano electoral responsable, cuando éste haya dictado el acto o resolución impugnado. En este caso, sólo podrán actuar ante el órgano en el cual estén acreditados;”

Este ha sido el criterio sostenido por esta Sala Superior, en las jurisprudencias identificadas con los rubros: "ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUEDAN DEDUCIR." y "PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES."<sup>6</sup>.

Lo anterior, resulta aplicable al presente recurso de apelación, puesto que el partido político recurrente no controvierte un interés particular, sino el interés público, sobre la vigencia de los principios de constitucionalidad y legalidad, que se debe cumplir, invariablemente, en toda la actuación de las autoridades electorales administrativas o jurisdiccionales, entre otros sujetos de derecho electoral, la cual incluye las cuestiones relativas a la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales locales en que se divide el Estado de Sonora y sus respectivas cabeceras distritales.

**V. Definitividad.** Se cumple este requisito, toda vez que la ley adjetiva electoral aplicable no prevé algún medio de impugnación que deba ser agotado previamente a la tramitación del recurso de apelación en que se actúa, para combatir la resolución reclamada.

**CUARTO. Tercero interesado.** Al cumplir los requisitos formales previstos en el artículo 17, apartado 4, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se tiene como tercero interesado en el presente juicio, al Partido Acción Nacional, por conducto de Francisco Gárate Chapa, en su carácter de Representante Propietario acreditado ante el Consejo General del INE.

Ello, en razón de que en su escrito de comparecencia consta el nombre y firma del representante señalado, se señala domicilio y a las personas

---

<sup>6</sup>Cfr.: Jurisprudencias 10/2005 y 15/2000, consultables en: *Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Jurisprudencia, Volumen 1*, pp. 101-102 y 492-494, respectivamente.

autorizadas para oír y recibir notificaciones, la razón del interés jurídico en que se funda y su pretensión, aduciendo que es incompatible con la del partido político recurrente y, por ende, solicita la confirmación del acuerdo impugnado.

Asimismo, el escrito fue presentado de manera oportuna, es decir, dentro del plazo de setenta y dos horas (hábiles) previsto en el artículo 17, párrafo 1, de la referida ley adjetiva electoral, dado que el medio de impugnación se publicó a las trece horas del miércoles cinco de octubre de dos mil dieciséis<sup>7</sup>, en los estrados respectivos, en tanto que el escrito de comparecencia se presentó a las doce horas con treinta y nueve minutos del diez de octubre del año en curso, es decir, dentro del plazo de la publicitación, que concluyó a las trece horas de esa fecha, dado que el mismo no transcurrió el sábado ocho y el domingo nueve de octubre, por ser días inhábiles en términos de ley.

**QUINTO. Pretensión, causa de pedir y temas de agravio.** La pretensión última del partido político recurrente consiste en que se revoque el Acuerdo INE/CG691/2016 y que se ordene la aprobación del escenario por él propuesto.

La causa de pedir se hace consistir en que la autoridad responsable aprueba un escenario con mayor función de costo y con un equilibrio poblacional mayor al escenario que presentó el PRI, dado que aprueba un criterio técnico operativo sobre un criterio legal, bajo el argumento de preservar la *integridad municipal*, y el equilibrio poblacional pasa a un segundo término.

En consonancia con lo anterior, los motivos de inconformidad planteados por la parte apelante guardan relación con los temas de agravio siguientes:

---

<sup>7</sup> Cfr. Cédula y certificación de notificación que corren agregadas al expediente en que se actúa.

- Realización de un escenario que tome en cuenta proyecciones
- Criterios aplicables y su ponderación
- Diferencias entre el segundo escenario del PAN y del PRI
- Diferencias entre el segundo escenario del PRI y el aprobado
- Conformación distrital más redituable para la población indígena

Luego, la Sala Superior procederá al estudio de los planteamientos de la parte recurrente, atendiendo al orden de temas anterior.

## **SEXTO. Estudio de fondo**

### **1. REALIZACIÓN DE UN ESCENARIO QUE TOME EN CUENTA PROYECCIONES**

#### ***I. Agravios de la parte apelante***

El recurrente hace valer, de manera sustancial, que para realizar el escenario aprobado por el Consejo General del INE, sólo se tomó en cuenta el Censo General de Población 2010, realizado por el INEGI, el cual tiene una antigüedad de seis años de haberse realizado y, en razón de que el próximo censo se realizará en cuatro años, considera conveniente se realice un nuevo escenario en el cual se tomen en cuenta proyecciones del Consejo Nacional de Población y todos aquellos instrumentos adicionales que permitan realizar un adecuado trabajo de distritación.

#### ***II. Determinación***

La Sala Superior considera **infundado** el motivo de disenso.

Lo anterior obedece a que el Consejo General aprobó el quince de abril de dos mil quince, el Acuerdo INE/CG195/2015, relacionado con “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 que se determinó, entre

otras cuestiones, que para fijar el criterio poblacional, es válido utilizar los resultados del último censo poblacional elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el cual se realizó en dos mil diez; ya que de conformidad con lo previsto en el artículo 214, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: “*La demarcación de los distritos electorales federales y locales será realizada por el Instituto con base en el último censo general de población y los criterios generales determinados por el Consejo General.*”, aunado a que es un hecho notorio que el último Censo General de Población se efectuó en el año de dos mil diez.

Ahora bien, lo infundado del agravio deriva de que, por un lado, el artículo 214, párrafo 1, de la citada ley general establece en forma expresa y clara, que la demarcación de los distritos electorales federales y locales será realizada con base “en el último censo general de población y los criterios generales determinados por el Consejo General”, sin que se haga alguna alusión a las proyecciones del Consejo Nacional de Población o a cualquier otro instrumento y, por otro lado, porque de la lectura minuciosa del Acuerdo INE/CG195/2015, no se observa algún criterio o regla operativa que disponga la realización de un escenario de distritación en los términos en que lo alude el actor.

Además, el recurrente omite precisar cuál es el objetivo y el beneficio que conllevaría obtener una distritación basada en proyecciones del Consejo Nacional de Población; deja de precisar la longitud temporal que podría comprender este tipo de distritación; y omite identificar cuáles, desde su perspectiva, serían los “*instrumentos adicionales que permitan realizar un adecuado trabajo de distritación*”; aunado a que las mencionadas proyecciones constituyen estimativas de probabilidad que, por lo mismo, no representan un dato objetivo.

Con apoyo en lo anterior, es dable concluir que carece de respaldo jurídico el argumento de la parte apelante, y de ahí que devenga infundado.

## **2. CRITERIOS APLICABLES Y SU PONDERACIÓN**

### **I. Agravios de la parte apelante**

En su recurso de apelación, el PRI hace valer, de manera sustancial, que:

- La autoridad responsable emitió el acuerdo impugnado sin observar y valorar objetivamente, ni ponderar, los criterios aprobados en el diverso INE/CG195/2015, los cuales se aplican a cada caso que se presenta, sin que “esto se interprete como su modificación”.
- El acuerdo impugnado realiza una indebida aplicación y ponderación a los criterios de equilibrio poblacional, compacidad geométrica y tiempos de traslado, pues el escenario propuesto por el PRI cumplió de forma óptima con el criterio de equilibrio poblacional.
- Las dos propuestas del PRI se rechazaron porque incrementaron el número de distritos fraccionados; sin embargo, conforme al acuerdo INE/CG195/2015, el criterio de *integridad municipal* implica que los distritos se construirán preferentemente con municipios completos, por lo que si la propuesta partidista fracciona un municipio más, ello no significa su incumplimiento, pues lo “preferencial” no prevalece sobre lo esencial, que es generar una distritación en que la función de costo resulte mucho menor.
- El Criterio 4 relativo a la *integridad municipal*, consistente en que “Se procurará incorporar Municipios completos a los Distritos Electorales”, significa que se debe tratar o intentar que se incorporen municipios completos, sin que esto sea una regla estricta que no pueda modificarse.

- Se está frente a una situación en la que 3 criterios, incluyendo el de mayor jerarquía (poblacional), son sustancialmente mejores al tener una función de costo mucho menor, y en el acuerdo impugnado se le dio mayor peso sólo a la *integridad municipal*, cuya jerarquía se encuentra en cuarto lugar.
- La regla constitucional que establece el equilibrio de población es la más relevante para definir las limitaciones de los distritos, no se ve materializada en el acuerdo impugnado, pues en la propuesta presentada por el PRI se observa claramente una reducción sensible y la única razón del INE para descartarla es que realiza una partición municipal más.
- El objetivo constitucional de la distritación es precisamente que un diputado represente al mismo número de ciudadanos, o lo más apegado a ello posible, por lo que un municipio al que se le contiene una sola fracción más, por ser necesario para mejorar sustancialmente el apego a la media poblacional, no puede ni debe ser factor para desechar una propuesta de escenario.
- Las reglas específicas técnicas operativas formuladas por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, como la de dar preferencia al menor número de fracciones municipales, son reglas establecidas para dar cumplimiento al mandato Constitucional de equilibrar la población en los distritos, que es el de mayor jerarquía e importancia respecto en los trabajos de distritación.

Finalmente, dado que la aprobación del acuerdo impugnado se dio en votación dividida y no por mayoría absoluta de los consejeros integrantes del Consejo General, la parte apelante solicita se tomen como referencia las participaciones de los Consejeros Marco Antonio Baños y Javier Santiago, en las que aducen que el criterio principal y que de manera primordial debe prevalecer, es el criterio poblacional.

## II. *Determinación*

De manera preliminar, se hace notar que de la lectura de las participaciones de los Consejeros Marco Antonio Baños y Javier Santiago que corren transcritas en la demanda, se observa que en su totalidad, sus argumentos se encuentran incluidos dentro de los conceptos de agravio que hace valer la parte apelante.

Por otro lado, previo a dar respuesta a los planteamientos formulados por la parte actora, se estima necesario transcribir el marco jurídico aplicable a la delimitación geográfica (distribución) en las entidades federativas:

### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

**Artículo 41.-** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

[...]

V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.

**Apartado A.** El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores.

[...]

**Apartado B.** Corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen esta Constitución y las leyes:

a) Para los procesos electorales federales y locales:

[...]

2. La geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales;

[...]

**Artículo 53.-** La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en

cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.

**Artículo 116.-** El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

[...]

II. El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

[...]”

## LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

### “Artículo 1.

1. La presente Ley es de orden público y de observancia general en el territorio nacional y para los Ciudadanos que ejerzan su derecho al sufragio en territorio extranjero. Tiene por objeto establecer las disposiciones aplicables en materia de instituciones y procedimientos electorales, distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en estas materias, así como la relación entre el Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales.

2. Las disposiciones de la presente Ley son aplicables a las elecciones en el ámbito federal y en el ámbito local respecto de las materias que establece la Constitución.

[...]

### Artículo 5.

1. La aplicación de esta Ley corresponde, en sus respectivos ámbitos de competencia, al Instituto, al Tribunal Electoral, a los Organismos Públicos Locales y a las autoridades jurisdiccionales locales en la materia, a la Cámara de Diputados y a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

[...]

### Artículo 29.

1. El Instituto es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene esta Ley. El Instituto contará con los recursos presupuestarios, técnicos, humanos y materiales que requiera para el ejercicio directo de sus facultades y atribuciones.

### Artículo 30.

[...]

2. Todas las actividades del Instituto se regirán por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

[...]

### Artículo 31.

1. El Instituto es autoridad en la materia electoral, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño.

[...]

**Artículo 32.**

1. El Instituto tendrá las siguientes atribuciones:

a) Para los procesos electorales federales y locales:

[...]

II. La geografía electoral, que incluirá la determinación de los distritos electorales y su división en secciones electorales, así como la delimitación de las circunscripciones plurinominales y el establecimiento de cabeceras;

[...]

**Artículo 44.**

1. El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:

[...]

I) Dictar los lineamientos relativos al Registro Federal de Electores y ordenar a la Junta General Ejecutiva hacer los estudios y formular los proyectos para la división del territorio de la República en 300 distritos electorales uninominales y su cabecera, su división en secciones electorales, para determinar el ámbito territorial de las cinco circunscripciones electorales plurinominales y la capital de la entidad federativa que será cabecera de cada una de ellas; así como la división territorial de los distritos en el ámbito local y, en su caso, aprobarlos;

[...]

hh) Aprobar la geografía electoral federal y de las entidades federativas, de conformidad con los resultados del censo nacional de población;

[...]

**Artículo 54.**

1. La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores tiene las siguientes atribuciones:

[...]

g) 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;

h) Mantener actualizada la cartografía electoral del país, clasificada por entidad, distrito electoral federal, distrito electoral local, municipio y sección electoral;

[...]

**Artículo 147.**

1. Las listas nominales de electores son las relaciones elaboradas por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores que contienen el nombre de las personas incluidas en el Padrón Electoral, agrupadas por distrito y sección, a quienes se ha expedido y entregado su credencial para votar.

2. La sección electoral es la fracción territorial de los distritos electorales uninominales para la inscripción de los ciudadanos en el Padrón Electoral y en las listas nominales de electores.

3. Cada sección tendrá como mínimo 100 electores y como máximo 3,000.

4. El fraccionamiento en secciones electorales estará sujeto a la revisión de la división del territorio nacional en distritos electorales, en los términos del artículo 53 de la Constitución.

**Artículo 158.**

1. Las comisiones de vigilancia tienen las siguientes atribuciones:

[...]

2. La Comisión Nacional de Vigilancia conocerá y **podrá emitir opiniones** respecto de los trabajos que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores realice en materia de demarcación territorial.

[...]

**Artículo 214.**

1. La demarcación de los distritos electorales federales y locales será realizada por el Instituto con base en el último censo general de población y los criterios generales determinados por el Consejo General.

2. El Consejo General del Instituto ordenará a la Junta General Ejecutiva los estudios conducentes y aprobará los criterios generales. La distritación deberá, en su caso, aprobarse antes de que inicie el proceso electoral en que vaya a aplicarse.

[...]”

De los preceptos antes transcritos se observa que:

- El INE es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, cuya función se rige bajo los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.
- Corresponde al INE definir la geografía electoral, que incluye el diseño y determinación de los distritos electorales y su división en secciones electorales, así como la delimitación de las circunscripciones plurinominales y el establecimiento de cabeceras.
- La demarcación territorial de los trescientos distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados.
- El número de representantes en las legislaturas de los Estados, será proporcional al de sus habitantes.
- Las disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales son aplicables a las elecciones en el ámbito federal y en el ámbito local respecto de las materias que establece la Constitución.

- Es atribución del INE, para los procesos electorales federales y locales, la geografía electoral, que incluirá la determinación de los distritos electorales y su división en secciones electorales, así como la delimitación de las circunscripciones plurinominales y el establecimiento de cabeceras.
- El Consejo General del INE tiene, entre otras atribuciones, la de dictar los Lineamientos relativos al Registro Federal de Electores y ordenar a la Junta General Ejecutiva hacer los estudios y formular los proyectos para la división del territorio de la República en trescientos distritos electorales uninominales y su cabecera, así como la división territorial de los distritos en el ámbito local y, en su caso, aprobarlos.
- Es atribución de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores formular, con base en los estudios que se lleven a cabo, el proyecto de división del territorio nacional en trescientos distritos electorales uninominales, así como mantener actualizada la cartografía electoral del país, clasificada por entidad, distrito electoral federal, distrito electoral local, municipio y sección electoral.
- La Comisión Nacional de Vigilancia conocerá y podrá emitir opiniones respecto de los trabajos que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores efectúe en materia de demarcación territorial.
- La demarcación de los distritos electorales federales y locales es facultad del INE, con base en el último censo general de población y los criterios generales determinados por el Consejo General, además ordenará a la Junta General Ejecutiva hacer los estudios conducentes y aprobará los criterios generales.
- La determinación de las demarcaciones distritales se debe aprobar, en su caso, antes de que inicie el proceso electoral en que se vaya a aplicar.

Expuesto lo anterior, es de hacerse notar que en ejercicio de las facultades que han sido señaladas, el quince de abril de dos mil quince, el Consejo General del INE emitió el acuerdo identificado con la clave INE/CG195/2015<sup>8</sup>, por el que determinó los criterios y reglas operativas para el análisis y la delimitación territorial de los distritos en las entidades federativas, de conformidad con los acuerdos siguientes:

**"PRIMERO.** Se aprueban 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, conforme a lo 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.

---

<sup>8</sup> "ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, POR EL QUE SE APRUEBAN 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."

**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 agregación 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 geoelectorales 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.

**SEGUNDO.** Los criterios referidos en el Punto Primero de este Acuerdo serán aplicados en el orden en que se enuncian, para lo cual la Dirección del Registro Federal de Electores presentará para su aprobación a la Comisión del Registro Federal de Electores una matriz donde se determine su jerarquía, posibilidad de modelarse y restricciones en el modelo matemático propuesto, procurando la aplicación integral de los mismos.

**TERCERO.** Para la construcción de los Distritos, se utilizará un modelo matemático de optimización combinatoria y un sistema de información propuestos por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores.

**CUARTO.** La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, para la determinación de cabeceras distritales, establecerá las condiciones que permitan una mejor operatividad, en términos de lo previsto en el considerando Tercero de este Acuerdo.

**QUINTO.** La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores 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.

**SEXTO.** Los proyectos de la nueva distritación electoral local deberán ser presentados para su discusión y, en su caso, aprobación a este Consejo General, cuando menos con una anticipación de noventa y un días naturales previos al inicio del proceso electoral local de la entidad federativa de que se trate.

**SÉPTIMO.** El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su aprobación.

**OCTAVO.** Publíquese el presente Acuerdo en el Diario Oficial de la Federación.”

Como se observa del punto de acuerdo SEGUNDO antes transcrito, el Consejo General del INE acordó que los criterios respectivos, serían aplicados en el orden en que se enunciaron, para lo cual, instruyó a la Dirección del Registro Federal de Electores a que presentara a la Comisión del Registro Federal de Electores, para su aprobación, una matriz donde se determinara su jerarquía, posibilidad de modelarse y restricciones en el modelo matemático propuesto, procurando la aplicación integral de los mismos.

En cumplimiento a lo anterior, la Comisión del Registro Federal de Electores aprobó mediante Acuerdo INE/CRFE-03SE:30/04/2015, de treinta de abril de dos mil quince, la matriz que 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. En la parte conducente, se dispone lo siguiente:

[...]

**TERCERO. Motivos para aprobar la matriz que establece la jerarquía de los criterios y su participación en el modelo matemático.**

**I. Jerarquización de los criterios.**

En uso de las facultades conferidas por la ley general electoral al Consejo General de este Instituto, a través del Acuerdo respectivo, el órgano de dirección superior de este Instituto

aprobó los criterios y las reglas operativas que se aplicarán para la nueva distritación en las entidades federativas con proceso electoral local.

Con la finalidad de dar cumplimiento a lo dispuesto en el punto segundo del Acuerdo referido, debe establecerse una matriz en donde se determine la jerarquía de los criterios de distritación, la posibilidad de modelación y sus restricciones en el modelo matemático propuesto, procurando la aplicación integral de los mismos.

A fin de contar con una distritación en el ámbito local que cumpla con el mandato constitucional y se ajuste a las experiencias nacionales en la materia, se busca aplicar de manera integral los criterios señalados; no obstante, resulta pertinente atender a una jerarquización de los mismos para su respectiva aplicación.

Por tal virtud, en los primeros dos peldaños deben situarse los criterios relativos al equilibrio poblacional, los cuales comprenden los niveles de jerarquía 1 y 2, en razón de que por mandato constitucional constituyen el aspecto que debe tomarse en cuenta para la definición de los distritos electorales tanto para las elecciones federales como locales.

En ese entendido, el artículo 53 de la Constitución Federal y el párrafo 3 del artículo 214 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales tienen su aplicación en el ámbito federal; mientras que para las entidades federativas, la reglamentación está prevista expresamente en el artículo 116, fracción II, de la Ley Suprema, que para efectos de la división de Distritos Electorales uninominales establece el criterio poblacional.

Además, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado en diversas jurisprudencias, que para la distribución de los Distritos Electorales uninominales de una entidad federativa se debe atender al criterio poblacional previsto en el artículo 116, fracción II, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que implica tomar en cuenta el último censo general de población para el efecto de dividir la población total de la entidad entre el número de Distritos. Es por ello que el número de representantes en los Congresos de los Estados debe ser proporcional al número de habitantes en cada uno de ellos.

De lo anterior, puede desprenderse que la delimitación de los Distritos Electorales uninominales se basa en el número de habitantes existentes de cada distrito.

Sirve de sustento a lo anterior, lo determinado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversas jurisprudencias que se transcriben a continuación:

***“DISTRITOS ELECTORALES UNINOMINALES EN LOS ESTADOS. PARA EFECTOS DE SU DEMARCACIÓN DEBE ATENDERSE AL CRITERIO POBLACIONAL QUE PREVÉ EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. [Se transcribe]***

***“DISTRITOS ELECTORALES UNINOMINALES. EL ARTICULO 31, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE CAMPECHE, CONTRAVIENE LO DISPUESTO EN EL NUMERAL 116, FRACCIÓN II, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AI-ATENDER A UN CRITERIO GEOGRÁFICO PARA LA DEMARCACIÓN DE AQUÉLLOS [Se transcribe]***

***“CRITERIO POBLACIONAL EL ARTÍCULO 23 DEL CÓDIGO ELECTORAL PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS NO LO VIOLA POR EL HECHO DE NO REITERAR LA OBLIGATORIEDAD DE LOS DATOS OFICIALES DEL SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA Y GEOGRÁFICA, PARA EFECTO DE LAS DISTRITACIONES ELECTORALES DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA. [Se transcribe]***

De igual manera, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación también ha sostenido que la delimitación de los distritos electorales uninominales no se basa en el número de electores existentes en cada distrito, sino en el número de habitantes, pues al resolver la sentencia recaída al expediente SUP-JRC-234/2007, la Sala Superior precisó que la distribución de los Distritos Electorales uninominales en cada entidad federativa se debe hacer, necesariamente, atendiendo a la densidad poblacional y no a otros criterios, pues sólo así se da congruencia al principio de proporcionalidad previsto en el artículo 116, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de tal modo que, en la mayor medida posible, cada voto emitido tenga el mismo valor. Es decir,

para la división de los Distritos Electorales Uninominales en las entidades federativas se debe atender, únicamente, al criterio poblacional.

La Sala Superior determinó que la distribución territorial se debe realizar en forma proporcionada y equilibrada a un determinado número de habitantes dentro de cada Distrito Electoral, para que aquéllos con capacidad de ejercer su derecho al sufragio, puedan elegir a quienes los representen en dicha jurisdicción de una forma más equitativa.

Además, de que en la tarea de redistribución de una entidad federativa, el objetivo es ajustar la realidad poblacional a las necesidades electorales y, en ese sentido, resulta pertinente utilizar todos los mecanismos que permitan un acercamiento, lo más preciso posible, con la realidad poblacional.

De todo lo expuesto y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 116, fracción II, párrafo primero de la Constitución Federal, en relación con lo señalado por el párrafo 1 del artículo 214 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, resulta evidente que se debe aplicar el criterio poblacional para los trabajos de distribución en el ámbito local.

Enseguida se encuentra el criterio relativo a los distritos integrados con municipios de población indígena. De la misma manera que el equilibrio poblacional es un aspecto que contempla la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para establecer la demarcación territorial de los Distritos Electorales Uninominales, la diferencia en este criterio, que ocupa el nivel de jerarquía número 3, estriba en que únicamente debe tomarse en cuenta, cuando sea factible, la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas; ello de conformidad con el Tercero Transitorio del Decreto de fecha 18 de julio de 2001, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de agosto del mismo año, por el que se reformó el Artículo 2 de la Constitución Federal, entre otras reformas y adiciones.

En esa estructura del pensamiento y en términos de lo establecido en el artículo 2 de ese mismo ordenamiento constitucional, debe garantizarse en todo momento la integridad de las comunidades indígenas, con la intención de mejorar su participación política, por lo que, resulta de importancia para la conformación de los distritos electorales en las entidades federativas.

Existen otros criterios que si bien no se encuentran previstos en la normatividad aplicable, han sido producto de los estudios y de las experiencias en ejercicios pasados que los expertos han formulado para lograr la adecuada determinación de los proyectos de distribución en el ámbito federal; de la misma manera, ha sido determinada su viabilidad para su utilización en la construcción de la demarcación territorial en las entidades federativas por el propio Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distribución.

Lo anterior es así, para lograr la integración entre las comunidades, facilitar los trabajos de capacitación electoral y educación cívica, así como las campañas políticas y organización electoral dentro de cada distrito.

Así, los criterios de integridad municipal, compacidad y tiempos de traslado, atenderán los niveles jerárquicos de aplicación números 4, 5 y 6, respectivamente.

Con relación a la integridad municipal, es preciso comentar que conforme a lo establecido en el artículo 115 de la Constitución Federal, el municipio es la unidad básica en la organización político-administrativa y, por ende, para la representatividad ciudadana.

En esa tesitura, resulta necesario que en la construcción de los distritos en cada entidad federativa se respete la incorporación de municipios completos que no produzcan su desfragmentación.

Por lo que refiere a la compacidad, su nivel jerárquico guarda relación directa con el hecho de buscar que la delimitación de los distritos tenga una forma geométrica lo más cercana un polígono regular, evitando atender la conformación de distritos irregulares asociados al efecto "salamandra", propiciando una mejor conformación geográfica de los territorios distritales, haciéndolos más eficientes para efectos de los trabajos de campo que el Instituto

de forma permanente realiza. Asimismo, procurará facilitar las labores de los Partidos Políticos.

Así, la compacidad geométrica fortalece la neutralidad política en la construcción de los distritos electorales, evitando sesgos electorales.

Respecto de los tiempos de traslado, resulta importante tomar en consideración las mejores condiciones de accesibilidad y comunicación al interior de los distritos, de manera que se trate de una unidad geográfica con un nivel de operatividad, que facilite los trabajos de capacitación electoral, educación cívica, campañas políticas, organización electoral y actualización del Padrón Electoral.

Es así que deben construirse 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.

Por otro lado, el criterio relativo a la continuidad geográfica ocupa el nivel jerárquico número 7, sin que le reste valor para que sea considerada su aplicación, pues permite que los distritos se construyan a partir de territorios no aislados geográficamente, lo cual facilita una mejor comunicación entre los municipios que los integran. Para ello, la programación del sistema previene que los distritos a construir presenten zonas de discontinuidad. Existe una salvedad y esta es cuando un municipio presenta discontinuidad geográfica de origen en su territorio, bien sea por tener territorio insular, o bien por presentar territorio continental aislado en su integración.

En el último sitio de la jerarquía, al que le corresponde el número 8, debe ubicarse a los factores socioeconómicos y accidentes geográficos, traducidos como aquellas condiciones técnicas que validen barreras geográficas cuyo origen sea tanto físico como cultural o social, condicionando a que dichos elementos sean avalados y consensados por las representaciones partidistas acreditadas ante la Comisión Nacional de Vigilancia.

Es así que estos factores son considerados los de menor valor jerárquico respecto de la aplicación de los criterios en la demarcación de los distritos electorales, toda vez que son derivados de situaciones extraordinarias y además es requerida la participación por consenso de los partidos políticos para que sean tomados en cuenta.

Por lo descrito, la jerarquización de los criterios y sus 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, se aplicarán en un orden concatenado, que cada grado es el límite del anterior, teniendo como elemento principal de esa jerarquía, el elemento poblacional.

## **II. Participación de los criterios como restricciones en el modelo matemático.**

El modelo matemático o modelo de optimización combinatoria se compone de una función objetivo y de un conjunto de restricciones, los cuales permitirán generar distritos a partir de principios matemáticos y técnicos neutros.

Así, resulta importante describir el papel que juegan los criterios en el modelo matemático, en el que cabe puntualizar que el criterio relativo a los factores socioeconómicos y accidentes geográficos no tiene una participación en dicho modelo, dada su naturaleza al tratarse de que su aplicación en la distritación sólo se realizará en casos excepcionales y bajo condiciones que necesariamente tendrán que cumplirse.

Al referirnos a la función objetivo, significa que el criterio se expresará mediante una fórmula que se integrará como un componente de la función que será medida para cada uno de los escenarios de distritación que presenten tanto la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores como los partidos políticos.

Este componente tendrá un determinado valor, el cual se sumará al valor generado por los otros componentes de la función objetivo y dará un resultado numérico para evaluar la calidad del escenario.

De esa manera, la función objetivo contiene dos componentes: el equilibrio poblacional y la compacidad geométrica, lo que se traduce en que los criterios 2 y 5 al quedar expresados

en la fórmula, forman parte de la función objetivo y servirán para obtener un resultado que calificará a un escenario determinado.

La determinación parte de la experimentación que se ha realizado a lo largo del tiempo en varios ejercicios de distritación y según los cuales bastan dos componentes en la función para tener información relevante para discriminar entre los diversos escenarios y según se ha visto, el componente de equilibrio poblacional con el de compacidad arrojan resultados aceptables tanto en equilibrio poblacional como en el trazo de la delimitación territorial distrital.

Ahora bien, los criterios 1, 3, 4, 6 y 7 participan en el modelo matemático como restricciones, es decir, como condiciones que definen la factibilidad del escenario. A cada restricción se le asigna un determinado valor o intervalo de valores al momento de definir el modelo matemático.

A efecto de que el modelo matemático considere como posibles o aceptables los escenarios propuestos, deben éstos respetar los valores definidos para la restricción, si ese no es el caso, automáticamente el modelo no los tomará en cuenta.

Dichos criterios al ser restricciones dentro del modelo matemático, también han sido objeto de un tratamiento matemático pero su participación ha quedado a nivel condición de factibilidad del escenario.

Con los criterios integrados a la función objetivo junto con los criterios en el papel de restricciones, el modelo matemático busca aplicar de manera integral los criterios, así como sus reglas operativas.

Al definirse la jerarquización de los criterios y su participación dentro del modelo matemático, se logrará una mayor certeza en los trabajos tendientes en la construcción de los proyectos de la nueva distritación electoral local.

Por las razones expuestas, esta Comisión del Registro Federal de Electores, en cumplimiento del Acuerdo INE/CG195/2015, aprobado por el Consejo General de este Instituto, puede aprobar la matriz que establece la jerarquía de los criterios y su participación en el modelo matemático para su aplicación integral en la delimitación de los distritos electorales locales.

De ser el caso que esta Comisión del Registro Federal de Electores apruebe el presente Acuerdo, y a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 25 del Reglamento de Comisiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, publíquese el presente acuerdo en la Gaceta del Instituto Nacional Electoral.

En razón de los antecedentes y consideraciones expresadas, con fundamento en los artículos 2, último párrafo; 26, apartado B, primer párrafo; 41, segundo párrafo, Base V, Apartado A, párrafo primero; así como, apartado B, inciso a), numeral 2; 53, párrafo primero; 105, fracción II, párrafo tercero; 115, párrafo primero y 116, fracción II, párrafos primero y tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, párrafo 2; 5, párrafo 1; 29; 30, párrafo 2 y 31, párrafo 1; 32, párrafo 1, inciso a), fracción II; 33, párrafo 1; 42, párrafos 1, 2, 4 y 6; 44, párrafo 1, incisos I); 54, párrafo 1, inciso h); 126, párrafo 2; 147, párrafos 2, 3 y 4; 157 y 214, párrafos 1, 2 y 3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 4, párrafo 1, fracción VII, letra E; 6, fracción I, inciso e); 9, párrafo 1 y 11, párrafo 1 del Reglamento Interior del Registro Federal de Electores; 2, párrafo 2; 4, párrafo 1, inciso a), fracción V; 7, párrafo 1, inciso a) y 10, párrafos 6, 8 y 9 del Reglamento de Comisiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, así como el punto Segundo del Acuerdo INE/CG195/2015, la Comisión del Registro Federal de Electores emite los siguientes:

#### **ACUERDOS**

**PRIMERO.** Se aprueba la matriz que establece la jerarquía de los criterios y su participación en el modelo matemático para su aplicación integral en la delimitación de los distritos electorales locales, conforme a lo siguiente:

**MATRIZ QUE ESTABLECE LA JERARQUÍA DE LOS CRITERIOS Y SU PARTICIPACIÓN EN EL MODELO MATEMÁTICO PARA SU APLICACIÓN INTEGRAL EN LA DELIMITACIÓN DE LOS DISTRITOS ELECTORALES LOCALES.**

| Criterio  | Modelo Matemático |             |         | Jerarquía |
|---|-------------------|-------------|---------|-----------|
|   | Función Objetivo  | Restricción | Externo |           |
| <b>Equilibrio Poblacional</b>   |                   |             |         |           |
| <b>Criterio 1</b><br>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.   |                   | Sí          |         | 1°        |
| <b>Criterio 2</b><br>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. | Sí                |             |         | 2°        |
| <b>Distritos integrados con población indígena</b>  |                   |             |         |           |
| <b>Criterio 3</b><br>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.   |                   | Sí          |         | 3°        |
| <b>Integración municipal</b>  |                   |             |         |           |
| <b>Criterio 4</b><br>Los distritos se construirán preferentemente con municipios completos.   |                   | Sí          |         | 4°        |
| <b>Compacidad</b>   |                   |             |         |           |
| <b>Criterio 5</b><br>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.  | Sí                |             |         | 5°        |
| <b>Tiempos de traslado</b>  |                   |             |         |           |
| <b>Criterio 6</b><br>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.  |                   |             | Sí      | 6°        |
| <b>Continuidad geográfica</b>   |                   |             |         |           |
| <b>Criterio 7</b><br>Los distritos tendrán continuidad geográfica tomando en consideración los límites geoelectorales aprobados por el Instituto Nacional Electoral.  |                   |             | Sí      | 7°        |
| <b>Factores socioeconómicos</b>   |                   |             |         |           |

| Criterio   | Modelo Matemático |             | Externo | Jerarquía |
|--|-------------------|-------------|---------|-----------|
|  | Función Objetivo  | Restricción |         |           |
| <p><b>Criterio 8</b></p> <p>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:</p> <p><b>a)</b> Se cumplan todos los criterios anteriores, y<br/> <b>b)</b> Se cuente con el consenso de la Comisión Nacional de Vigilancia.</p> |                   |             | Si      | 8°        |

**SEGUNDO.** Infórmese al Consejo General de este Instituto, sobre el cumplimiento dado al punto segundo del Acuerdo INE/CG195/2015, aprobado el 15 de abril de 2015 por ese órgano máximo de dirección.

**TERCERO.** Publíquese el presente Acuerdo en la Gaceta Electoral del Instituto Nacional Electoral.”

En adición a lo antes expuesto, cabe señalar que en cumplimiento al punto QUINTO del Acuerdo INE/CG195/2015, 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, de conformidad con lo siguiente:

**“I. Reglas para la conformación de una propuesta de escenario de distritación.**

1. Cada partido político, en el ámbito de la CNV, la CLV y el OPL en el que está acreditado, tendrá derecho a presentar una propuesta de escenario en cada una de las instancias mencionadas.
2. Se deberán observar los criterios para la distritación y sus reglas de operación que fueron aprobados por el Consejo General.
3. Se respetarán las agrupaciones de municipios indígenas colindantes siempre y cuando no se rompa el rango de desviación poblacional permitido.
4. Se podrán respetar las agrupaciones de municipios (tipología) con los que definió el escenario inicial o bien se podrán generar agrupaciones de municipios (tipología) diferentes.
5. Habrá libertad de construir escenarios moviendo secciones, grupos de secciones y municipios completos.
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 del Sistema de Distritación.

9. Para que un escenario sea considerado para ser evaluado, deberá cumplir todos y cada uno de los apartados anteriores.

**II. Criterios de Evaluación de una propuesta de escenario de distritación.**

1. En el caso de que se haya generado una nueva agrupación de municipios (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.
  - b) Se clasificará el número de distritos según el número de fracciones municipales.
  - c) Se preferirá aquella agrupación de municipios (tipología) que contenga el menor número de fracciones municipales.
  - d) En caso de empate entre tipologías, se preferirá aquélla cuyo escenario presente un menor valor en la función de costo.
2. Una vez evaluada la tipología o bien en el caso de que no se presente ninguna nueva tipología, el escenario que se seleccionará 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. 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.
4. 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.”

Una vez expuesto el marco jurídico anterior, la Sala Superior considera, con relación a los agravios que expone el PRI, lo siguiente:

No asiste la razón al apelante, cuando refiere que al haberse establecido para el Criterio 4, relativo a la *integridad municipal*, que “*Se procurará incorporar Municipios completos a los Distritos Electorales...*”, ello significa que “*se debe tratar o intentar que se incorporen municipios completos, sin que esto sea una regla estricta que no pueda modificarse.*”

En primer lugar, porque contrario a lo que señala la parte recurrente, la prevalencia de los municipios completos o con el mínimo de fragmentaciones, en las propuestas de distritación, deriva del propio sentido gramatical de la voz “*procurar*” –que se enuncia al diseñarse el Criterio 4, en el Acuerdo INE/CG195/2015–, la cual, en el caso, sólo puede entenderse

como “1. tr. *Hacer diligencias o esfuerzos para que suceda lo que se expresa.*”<sup>9</sup>

Por ende, la forma en que se reglamentó el Criterio 4 de *integridad municipal*, en modo alguno, denota una posibilidad, o bien, que se deba tratar o intentar que se incorporen municipios completos, como lo afirma el apelante, sino que implica la realización de todos los esfuerzos posibles y las diligencias necesarias para que pueda realizarse la distritación, incorporando en el menor número posible municipios fraccionados.

Ahora bien, lo anterior obedece a que los municipios y su división en secciones electorales, son la base sobre la cual se delimitan y determinan los distritos electorales locales, lo que conlleva a que los distritos electorales se conformen a partir de una territorialidad municipal y no viceversa, es decir, como divisiones geo-electorales que absorben a los municipios o a partir de los cuales, éstos se crean.

Lo anterior guarda congruencia con la aprobación, previamente al inicio de las labores de distritación, de los catálogos de municipios y secciones electorales. En efecto, cabe señalar que al tenor de lo previsto en los artículos artículo 41, párrafo segundo, Base V, apartado B, inciso a), numeral 2; 52; 53, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 32, párrafo 1, inciso a), fracción II; 44, párrafo 1, incisos l), gg), hh) y jj); 54, párrafo 1, incisos g) y h); 214, párrafos 1, 2 y 3; el Consejo General del INE se encuentra válidamente facultado para aprobar los catálogos de municipios y secciones que conforman el Marco Geográfico Electoral de las entidades federativas que sirven de insumo para la generación de los escenarios de la distritación local.

---

<sup>9</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*, Tomo h/z, 22ª ed., España, Ed. Espasa, 2009, pp. 1839.

En el caso de Sonora, dicho catálogo se aprobó mediante Acuerdo INE/CG991/2015<sup>10</sup>, de veintiséis de noviembre de dos mil quince; y en el mismo se exponen, entre otras consideraciones, las siguientes:

“En razón del inicio de sus respectivos Procesos Electorales Locales, así como las actualizaciones que se efectuaron en su cartografía electoral por la modificación de límites territoriales en sus municipios, o la aplicación del resecionamiento y la integración seccional, con el objeto de que cuenten con las condiciones óptimas para la aprobación de sus demarcaciones distritales, se determina que los estados de Michoacán, Nuevo León, Sonora, Tabasco y el Distrito Federal, deben contar con un Marco Geográfico Electoral con el que se formulen los escenarios de la nueva demarcación territorial de los Distritos electorales locales.

Bajo ese tenor, las restricciones legales, la dinámica demográfica, la geografía y sus accidentes, la obligación de proteger la integridad territorial de las comunidades indígenas y los aspectos operativos e informáticos, son las variables que deben conjugarse para llevar a cabo los trabajos tendientes a aprobar una nueva demarcación territorial, mismos que para poder materializarse se debe contar con un Marco Geográfico Electoral.

Por tales motivos, es importante aprobar los catálogos de municipios y secciones que conforman el Marco Geográfico Electoral de las entidades federativas de Michoacán, Nuevo León, Sonora, Tabasco y el Distrito Federal, de tal manera que optimicen la combinación de las variables demográficas, geográficas, políticas y aquellas relacionadas con la identidad cultural y, con ello, lograr un alto grado de calidad, precisión y consistencia en los trabajos que se desarrollen para la Distritación.

[...]

Como se advierte de lo anterior, los catálogos de Municipios y secciones que conforman el Marco Geográfico Electoral son utilizados para integrar los Distritos, basándose en la división municipal vigente. Por ende, la demarcación territorial de los distritos electorales locales no se trata de una división caprichosa, ni tampoco se ciñe exclusivamente al criterio poblacional, como lo aduce el actor, pues en atención a una lógica de equilibrio poblacional aceptable, las reglas y fórmulas a las que se sujeta, tienen como punto inicial la división municipal en uso, de acuerdo al marco geo-electoral aprobado por el Consejo General del INE.

Por tal razón, la *integridad municipal* no puede afectar el equilibrio poblacional.

---

<sup>10</sup> “ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, POR EL QUE SE APRUEBAN LOS CATÁLOGOS DE MUNICIPIOS Y SECCIONES QUE CONFORMAN EL MARCO GEOGRÁFICO ELECTORAL DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DE MICHOACÁN, NUEVO LEÓN, SONORA, TABASCO Y EL DISTRITO FEDERAL, COMO INSUMOS PARA LA GENERACIÓN DE LOS ESCENARIOS DE DISTRITACIÓN.”

En concordancia con lo anterior, cabe recordar que en concepto de la Sala Superior, la delimitación de cada uno de estos distritos cumple con cuatro propósitos, a saber<sup>11</sup>:

- a) Se busca que cada voto emitido tenga el mismo valor, por servir siempre para elegir un número similar de representantes, tal y como lo refiere la parte apelante;
- 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.**

Luego, la regla consistente en la incorporación de Municipios completos a los Distritos Electorales, se erige como una medida de restricción, tal y como se contempla en la *“Matriz que establece la jerarquía de los criterios y su participación en el modelo matemático para su aplicación integral en la delimitación de los distritos electorales”*, lo que conlleva, incluso, a que tenga un carácter definitorio en la elaboración de los escenarios de distritación –en igualdad de condiciones que el criterio 1, consistente en la determinación de distritos conforme a las reglas establecidas en la Constitución local–, dado que, conforme con las *“Reglas para la conformación de una propuesta de escenario de distritación y Criterios de*

---

<sup>11</sup> Cfr.: Tesis relevante LXXIX/2002, consultable en: *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 6, Año 2003, pp. 145 y 146, bajo el título: “GEOGRAFÍA ELECTORAL. CONCEPTO Y PROPÓSITOS.”

*evaluación de dichas propuestas*”, cuando se hubiera generado una nueva agrupación de municipios (tipología), su evaluación se sujeta a los siguientes criterios:

- a. Se identificará en su caso el número de distritos integrados a partir de fracciones municipales.
- b. Se clasificará el número de distritos según el número de fracciones municipales.
- c. Se preferirá aquella agrupación de municipios (tipología) que contenga el menor número de fracciones municipales.
- d. En caso de empate entre tipologías, se preferirá aquélla cuyo escenario presente un menor valor en la función de costo.

Todo lo anterior trae consigo que, contrariamente a lo afirmado por la parte apelante, el criterio de *integridad municipal* es una regla estricta que privilegia “*incorporar Municipios completos a los Distritos Electorales...*”, de tal suerte que cuando dicha regla se ve superada con motivo de la dinámica poblacional, entonces, será preferente aquella propuesta de escenario que contenga el menor número de fracciones municipales –y no la que incremente la desintegración de municipios–, siempre y cuando se encuentre dentro de la desviación poblacional autorizada y el costo no sea susceptiblemente mayor.

Además, como se observa en las reglas antes enunciadas, cuando se presenta un empate entre tipologías (agrupación de municipios) que contengan el menor número de fracciones municipales “*se preferirá aquélla cuyo escenario presente un menor valor en la función de costo*”, es decir, la función del costo es el incentivo o plus que, en última instancia, permitirá seleccionar alguna de las propuestas que presenten el menor número de fracciones municipales.

Por ende, es inexacto lo afirmado por la parte apelante, cuando sostiene que la “*regla constitucional que establece el equilibrio de población es la más relevante para definir las limitaciones de los distritos*”, ya que la delimitación de la geografía electoral es un acto complejo cuya determinación implica la realización de diversos trabajos y actividades, dentro de las cuales, los criterios relacionados con el equilibrio poblacional deben examinarse conjuntamente con los demás (los distritos integrados con Municipios de población indígena, la *integridad municipal*, la compacidad, los tiempos de traslado, la continuidad geográfica y los factores socioeconómicos y accidentes geográficos), ajustándose desde luego a los criterios y a las reglas a que ya se ha hecho referencia, que en su conjunto, permitirán contar con una perspectiva integral y objetiva de la delimitación de los Distritos electorales locales, en cumplimiento del Acuerdo INE/CG195/2015.

De lo anterior se sigue que, contrario a lo afirmado por el apelante, la fragmentación de un municipio para “*mejorar sustancialmente el apego a la media poblacional*”, no constituye una medida que pueda reducir la preeminencia que, de conformidad con los criterios de evaluación, presenta la *integridad municipal*.

De ahí que si un escenario de distritación presenta una mayor fragmentación de municipios que algún otro u otros, con independencia del factor costo, no podría preferirse sobre las propuestas que tengan una menor desintegración municipal, porque el primero trastocaría la esencia de la organización política y administrativa de los Estados, esto es, el Municipio, tal y como se consideró en el Acuerdo INE/CG195/2015.

En efecto, en dicho acuerdo se expone que de conformidad con la *integridad municipal*, se deberán de construir preferentemente Distritos con Municipios completos, con el objeto de respetar la figura del Municipio contemplada en el artículo 115, párrafo primero, de la Constitución Política

de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se señala: “*Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre...*”; por lo que se consideró necesario que en la construcción de los Distritos en cada entidad federativa se respete, en la medida de lo posible, la *integridad municipal*.

Como se advierte, la tendencia observada por el Consejo General del INE, así como por la Comisión del Registro Federal de Electores y la Dirección Ejecutiva de dicho Registro, encaminada a privilegiar la *integridad municipal*, tiene sustento constitucional.

Por lo tanto, si una propuesta partidista “*fracciona un municipio más*” que las otras, además de que incumpliría con el criterio de *integridad municipal*, iría en detrimento del mandato previsto en el primer párrafo del artículo 115 del Pacto Federal. Por consiguiente, es inexacto que “*generar una distritación donde la función de costo resulte mucho menor*” pueda tener un carácter “*esencial*”, en los términos en que lo expone la parte recurrente.

En adición, la Sala Superior considera que si bien, asiste la razón al partido político apelante cuando sostiene que las reglas específicas técnicas operativas formuladas por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, como la de dar preferencia al menor número de fracciones municipales, son reglas establecidas para dar cumplimiento al mandato Constitucional de equilibrar la población en los distritos; sin embargo, el actor erra cuando sostiene que “*el equilibrio de población es la más relevante para definir las limitaciones de los distritos*”

Ello, porque si bien, atendiendo a la jerarquía de los criterios para la conformación de los límites distritales, en conformidad con los Acuerdos INE/CG195/2015 e INE/CRFE-03SE: 30/04/2015, el poblacional es el que está en el primer nivel, no se debe pasar por alto que atendiendo a los mencionados acuerdos y a las consideraciones que han quedado expuestas

en forma previa, el “criterio poblacional” no es el único que debe observar la autoridad para la delimitación territorial de los distritos, dado que también se deben tomar en cuenta los demás (*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*), pues de acuerdo a la matriz de ponderación de criterios aprobada por la Comisión del Registro Federal de Electores, válidamente se pueden restringir o modificar en el modelo matemático propuesto, por lo cual, se debe procurar su aplicación integral, es decir, se debe procurar lograr un equilibrio entre los criterios de una función objetivo y los restrictivos.

En este sentido, a partir de lo antes expuesto, deviene inexacta la afirmación del partido político recurrente, cuando sostiene que la “regla constitucional” que establece el equilibrio de población es la más relevante para definir las limitaciones de los distritos.

Por otro lado, es de resaltar que de conformidad con las denominadas “Reglas para la conformación de una propuesta de escenario de distritación y Criterios de evaluación de dichas *propuestas*”, uno de los parámetros de “ponderación” para evaluar las propuestas de escenarios de distritación que se presentan, consistente en que se preferirá el escenario (tipología) que contenga el menor número de fracciones municipales. Por lo tanto, si dichas reglas y criterios se emitieron en cumplimiento al punto QUINTO del Acuerdo INE/CG195/2015, y al evaluar las propuestas de escenarios, la autoridad administrativa electoral descartó la que presentaba un mayor fraccionamiento de municipios, tal y como se dispone en un “criterio de evaluación”, entonces, tal determinación se encuentra apegada a derecho, aun cuando el escenario rechazado tuviera una función de costo menor, pues como ya se vio, sólo frente al empate de dos o más propuestas de escenarios que presenten similitud en el menor número de distritos con fragmentación municipal, se preferirá a la que presente un menor valor en la función de costo.

Por las razones anteriores, la Sala Superior concluye que los agravios motivo de examen devienen **infundados**.

**3. DIFERENCIAS ENTRE EL SEGUNDO ESCENARIO DEL PAN Y DEL PRI**

**I. Agravios de la parte apelante**

En su escrito de impugnación, el PRI aduce lo siguiente:

- Con relación Segundo Escenario y tratándose de las observaciones presentadas por el PRI y por el PAN, los criterios de referencia no se aplicaron de manera correcta, pues la propuesta del PRI presenta la función de costo más baja (6.541544) que la del PAN (8.108708).
- La diferencia más importante entre ambos escenarios se encuentra en el municipio de Cajeme, en la cual, el PRI divide al municipio de Cajeme en 4 distritos, en tanto que la del PAN sólo crea 3. Por ello, la propuesta del PRI al dividir Cajeme presenta 5 municipios fraccionados y la del PAN 4 municipios fraccionados.

| Partido | Distritos | Municipios Fraccionados | Distritos con Municipios Enteros | Distritos con Fracción de Municipios | Población | Compacidad | Costo    |
|---------|-----------|-------------------------|----------------------------------|--------------------------------------|-----------|------------|----------|
| PRI CLV | 21        | 6                       | 13                               | 5                                    | 0.845933  | 5.695611   | 6.541544 |
| PAN CNV | 21        | 6                       | 13                               | 4                                    | 2.161436  | 5.947272   | 8.108708 |

- Uno de los tres principales objetivos del dictamen para el Estado de Sonora del Comité Técnico de la Distritación es “*Garantizar una representación política equilibrada de los habitantes del país en cada distrito electoral uninominal*”, lo que el PAN no garantiza, pues en la propuesta del PRI: la desviación poblacional la mejora en **1.3%**, la compacidad se mejora en **.25%**; y la función de costo se mejora en **1.56%**, así como el equilibrio poblacional (rangos de población

permitidos de +/-15%) pues la propuesta del PRI sitúa los distritos entre el -6.44% y el +4.17%, y la del PAN se ubican en -7.15 y +7.69.

## **II. Determinación**

En primer lugar, se hace notar que, con independencia de que el escenario del PRI presente la función de costo más baja (6.541544) que la del PAN (8.108708), la razón por la cual se desestimó la propuesta del ahora apelante, obedeció a que, como se señala en el acuerdo materia de impugnación:

“[...] la Junta General Ejecutiva con respecto al escenario del Partido Revolucionario Institucional que presentó una función de costo de 6.541544 y que cuenta con 5 fracciones municipales, convalidó la conclusión del Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación, al considerar que dicho escenario no podía ser presentado como escenario final al incrementar las fracciones municipales.”

Como se advierte, la razón fundamental por la cual la propuesta presentada por la parte apelante, se rechazó, obedeció a que presentaba un escenario final que incrementaba las fracciones municipales (cinco), lo cual, pone en evidencia que la función de costo de su escenario no constituyó un aspecto que persuadiera al Consejo General del INE, lo cual encuentra sustento en las *“Reglas para la conformación de una propuesta de escenario de distritación y Criterios de evaluación de dichas propuestas”*, las cuales, han sido motivo de pronunciamiento en el apartado de consideraciones titulado: **“2. CRITERIOS APLICABLES Y SU PONDERACIÓN”**.

Además, no pasa inadvertido que el escenario del PAN, que controvierte el partido político recurrente en los agravios que se examinan, no fue el que finalmente aprobó el Consejo General, pues como se observa en el acuerdo INE/CG691/2016, en definitiva se aceptó un *“Escenario Ajustado aprobado por la Junta General Ejecutiva, propuesto al Consejo General”*, y respecto del cual, se expone:

“La propuesta de ajuste respecto de la función de costo que presentaba el Tercer Escenario para la entidad federativa, con respecto a la propuesta de la Junta General Ejecutiva tiene los siguientes valores en la función de costo:

Tercer Escenario: **8.108708**  
**Propuesta Junta General Ejecutiva: 8.205945**

Además, con esta modificación, las demarcaciones territoriales de los Distritos afectados se mantienen dentro de los parámetros de desviación poblacional que establecen los Criterios y Reglas Operativas aprobados por este Consejo General.

[...]

En ese sentido, con base en las constancias documentales y la discusión realizada en la referida sesión de la Junta General Ejecutiva, se aprobó poner a consideración de este Consejo General como escenario definitivo, el escenario de distritación que modifica la forma de “dona” o “enclave” del Distrito involucrado, y cuyo valor de función de costo para el conjunto de la entidad es de 8.205945.

De esta forma, el escenario que se propone garantiza una representación política equilibrada de los habitantes en cada Distrito electoral uninominal local que conforma el estado de Sonora.

[...]”

Por lo tanto, dado que el estudio de los motivos de disenso que se examinan, en nada trascendería al sentido de la determinación final adoptada por el Consejo General al aprobar el acuerdo INE/CG691/2016, la Sala Superior los considera **inoperantes**.

**4. DIFERENCIAS ENTRE EL SEGUNDO ESCENARIO DEL PRI Y EL APROBADO**

***I. Agravios de la parte apelante***

En su recurso de apelación, la parte recurrente presenta un cuadro comparativo entre el escenario del PRI y el aprobado por el Consejo General del INE, en el cual, desde su perspectiva, se muestra cuál es el escenario que cumple con mayor o menor medida, cada uno de los criterios:

| <b>Criterio</b>  | <b>Escenario Propuesto por el PRI</b> | <b>Escenario aprobado: por el Consejo General</b> | <b>Mejor escenario</b> |
|--|---------------------------------------|---|------------------------|
| Criterio 1 Equilibrio Poblacional: Número de distritos               | Cumple                                | Cumple  | Igual                  |
| Criterio 2 Equilibrio Poblacional: Número de habitantes por distrito | Función de Costo <b>0.84</b>          | Función de Costo <b>2.16</b>                      | <b>PRI</b>             |
| Criterio 3 Población Indígena  | Ninguno contiene 40%                  | Ninguno contiene 40%                              | Igual                  |
| Criterio 4 Integridad Municipal                                      | Fracciones Municipales <b>5</b>       | Fracciones Municipales <b>4</b>                   | <b>CG</b>              |
| Criterio 5 Compacidad  | Función de Costo <b>5.69</b>          | Función de Costo <b>5.94</b>                      | <b>PRI</b>             |

| Criterio                          | Escenario Propuesto por el PRI            | Escenario aprobado: por el Consejo General | Mejor escenario |
|-----------------------------------|---|--|-----------------|
| Criterio 6 Tiempos de Traslado    | Promedio de traslado <b>32.80 minutos</b> | Promedio de traslado <b>38.90 minutos</b>  | <b>PRI</b>      |
| Criterio 7 Continuidad Geográfica | Cumple                                    | Cumple                                     | Igual           |

Con apoyo en los datos asentados en el cuadro anterior, el partido político recurrente hace valer lo siguiente:

- El escenario propuesto por el PRI genera una ventaja considerable en los **criterios 2, 5 y 6**; sin embargo, en la ponderación realizada por el INE, otorgó un mayor valor únicamente al **criterio 4**.
- El **criterio 2**, cuya ventaja es evidente en la propuesta del PRI, es de mayor jerarquía constitucional y del propio acuerdo INE/CG195/2015, por lo que en la ponderación debió prevalecer sobre el **criterio 4**; sin embargo, se desestimó la diferencia sustancial en función de costo, contraviniendo con ello el artículo 53 de la Constitución Federal.
- En la ponderación de los valores de los criterios, el Consejo General del INE otorgó mayor valor a un criterio técnico operativo establecido por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, que a la jerarquía de criterios establecida por el propio Consejo General, al preferir sobre un escenario que presentaba mejor función de costo y con ventajas considerables en los **criterios 2, 5 y 6**, a uno que privilegia la integridad municipal aun cuando la referida regla técnico operativa no deriva de la Constitución Federal, tal como sí sucede con el criterio 2.
- Aun cuando los dos escenarios (tanto el aprobado como el propuesto por el PRI) son legales y se encuentran dentro de los límites preestablecidos, no puede considerarse que prevalece el que se acerca al ideal, de manera mínima, dentro del **criterio 4**, por encima del que se acerca de manera sustancial dentro de los **criterios 2, 5 y 6**.

- No se puede mantener el criterio adoptado por el Consejo General del INE, de aprobar un escenario que contiene 3 criterios con función de costo mayores, por el hecho de que el escenario aprobado se encuentra dentro de los rangos permitidos, ya que al dar prioridad a todos los criterios de menor jerarquía, el criterio poblacional quedaría distribuido de manera desproporcionada en todos los distritos, al existir un rango de +/- 15%.

Por otro lado, con relación a los criterios de *integridad municipal*, compacidad y tiempos de traslado, contenidos en el acuerdo INE/CRFE-03SE: 30/04/2015, se exponen argumentos a favor del escenario del PRI, conforme a lo siguiente:

- Integridad municipal*: si bien, se realiza una fracción más, el hecho de que Rosario, Etchojoa, Benito Juárez y Quiriego se incorporen a una de las fracciones de Cajeme, no implica que sean culturas o tradiciones distintas, puesto que al ser municipios vecinos comparten vías de comunicación, economía, entre otros factores socioeconómicos.
- Compacidad geométrica: el fin de este criterio es “*fortalecer la neutralidad política en la construcción de los distritos electorales, evitando sesgos electorales*”, y en el caso, el escenario propuesto por el PRI tiene un índice de compacidad de 5.69 y es menor a 6.05 del escenario aprobado, lo que favorece la mencionada neutralidad política.
- Los tiempos de traslado: este criterio se considera en el modelo matemático como restrictional; es decir, como condición que define la factibilidad del escenario. Luego, el tiempo de traslado más alto del escenario del PRI es de 3 horas con 2 minutos contra las casi 5 horas del escenario aprobado.

El escenario propuesto por el PRI cumple con 4 de los 5 criterios restrictivos, al igual que el segundo escenario publicado; sin embargo, mejora la función de costo notablemente.

Por último, con referencia al criterio sostenido en la tesis con título: “GEOGRAFÍA ELECTORAL. CONCEPTO Y PROPÓSITOS”, se hace valer que el escenario propuesto por el PRI coincide con los propósitos de la geografía electoral, de la forma siguiente:

- a) Criterio de equilibrio poblacional: el escenario propuesto es menor 1.31 puntos al aprobado por el Consejo General.
- b) Criterio de compacidad: El escenario propuesto es menor en .36 puntos.
- c) Criterio de tiempos de traslado: El escenario propuesto reduce dos horas el tiempo máximo de traslado.
- d) Criterio de *integridad municipal* y distritos integrados con población indígena: El escenario privilegia el desarrollo de las comunidades indígenas al integrarlas a un distrito donde la cabecera sería el segundo municipio más grande del Estado.

## **II. Determinación**

La Sala Superior considera que si bien, en los criterios 2 (equilibrio poblacional), 5 (compacidad) y 6 (tiempos de traslado), el segundo escenario propuesto por el PRI, presenta números más cercanos al cero, que los del “escenario ajustado” finalmente aprobado por el Consejo General del INE; es de resaltar que el motivo por el que no se presentó como escenario final la propuesta del ahora apelante, obedeció a que incrementaba las fracciones municipales.

Ahora bien, la Sala Superior considera que la determinación controvertida es compatible con el artículo 115, párrafo primero, de la Constitución Federal, en razón de que respeta la figura del Municipio, el cual, como ya se dijo, es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados; y asimismo, dicha determinación se sustenta en la fracción II, punto 2, inciso c), de las “Reglas para la conformación de una propuesta de escenario de distritación y Criterios de evaluación de dichas propuestas”, dado que, a diferencia de la propuesta finalmente aprobada, el escenario del PRI no contenía un número igual o menor de fracciones municipales.

Es de hacerse notar que, de conformidad con los “criterios de evaluación” citados, sólo si hubiera existido un empate en el número de distritos con fracciones municipales en la propuesta del PRI y el escenario que finalmente se aprobó, se habrían tomado en cuenta las diferencias en función de costo, tal y como lo alude el demandante; sin embargo, esta situación no se suscitó, al ser la oferta del PRI la que presentaba el mayor número de fracciones municipales, como enseguida se muestra.

**SEGUNDO ESCENARIO DEL PRI**

| Distrito | Total | Municipios   |                       |
|----------|-------|--|-----------------------|
|          |       | Completo(s)  | Fraccionado(s)        |
| 1        | 1     | Hermosillo   |                       |
| 2        | 1     | Hermosillo   |                       |
| 3        | 1     | Hermosillo   |                       |
| 4        | 1     | Hermosillo   |                       |
| 5        | 1     | Hermosillo   |                       |
| 6        | 1     | Hermosillo   |                       |
| 7        | 3     | Magdalena, Santa Cruz  | Nogales               |
| 8        | 1     | Nogales  |                       |
| 9        | 3     | General Plutarco Elías Calles, Puerto Peñasco  | San Luis Río Colorado |
| 10       | 1     | San Luis Río Colorado  |                       |
| 11       | 4     | Bacúm, Empalme, San Ignacio Río Muerto   | Guaymas               |
| 12       | 1     | Guaymas  |                       |
| 13       | 1     | Cajeme   |                       |
| 14       | 1     | Cajeme   |                       |
| 15       | 5     | Benito Juárez, Etchojoa, Quiriego, Rosario   | Cajeme                |
| 16       | 1     | Cajeme   |                       |
| 17       | 3     | Álamos, Huatabampo   | Navojoa               |
| 18       | 1     | Navojoa  |                       |
| 19       | 9     | Altar, Atil, Caborca, Oquitoa, Pitiquito, Santa Ana, Saric, Trincheras, Tubutama   |                       |
| 20       | 4     | Agua Prieta, Cananea, Fronteras, Naco  |                       |
| 21       | 40    | Aconchi, Arivechi, Arizpe, Bacadehuachi, Bacanora, Bacerac, Bacoachi, Banamichi, Baviacora, Bavispe, Benjamin Hill, Carbo, Cucurpe, Cumpas, Divisaderos, Granados, Huachinera, Huasabas, Huepac, Imuris, La Colorada, Mazatán, Moctezuma, Nacori Chico, Nacoziari De García, Onavas, Opodeje, Rayón, Sahuaripa, San Felipe De Jesús, San Javier, San Miguel de Horcasitas, San Pedro de la Cueva, Soyopa, Suaqui Grande, Tepache, Ures, Villa Hidalgo, Villa Pesqueira, Yecora |                       |

**ESCENARIO FINAL APROBADO**

| Distrito | Total | Municipios  |                       |
|----------|-------|---|-----------------------|
|          |       | Completo(s)   | Fraccionado(s)        |
| 1        | 40    | Aconchi, Arivechi, Arizpe, Bacadehuachi, Bacanora, Bacerac, Banamichi, Baviacora, Bavispe, Benjamin Hill, Carbo, Cucurpe, Cumpas, Divisaderos, Granados, Huachinera, Huasabas, Huepac, Imuris, La Colorada, Mazatán, Moctezuma, Nacori Chico, Nacoziari de García, Onavas, Opodeje, Rayón, Sahuaripa, San Felipe de Jesús, San Javier, San Miguel de Horcasitas, San Pedro de la Cueva, Santa Ana, Soyopa, Suaqui Grande, Tepache, Ures, Villa Hidalgo, Villa Pesqueira, Yecora |                       |
| 2        | 6     | Agua Prieta, Bacoachi, Cananea, Fronteras, Naco, Santa Cruz   |                       |
| 3        | 9     | Altar, Atil, Caborca, Magdalena, Oquitoa, Pitiquito, Saric, Trincheras, Tubutama  |                       |
| 4        | 1     | Hermosillo  |                       |
| 5        | 1     | Hermosillo  |                       |
| 6        | 1     | Hermosillo  |                       |
| 7        | 1     | Hermosillo  |                       |
| 8        | 1     | Hermosillo  |                       |
| 9        | 1     | Hermosillo  |                       |
| 10       | 1     | Nogales   |                       |
| 11       | 1     | Nogales   |                       |
| 12       | 3     | General Plutarco Elías Calles, Puerto Peñasco   | San Luis Río Colorado |
| 13       | 1     | San Luis Río Colorado   |                       |
| 14       | 4     | Bacúm, Empalme, San Ignacio Río Muerto  | Guaymas               |
| 15       | 1     | Guaymas   |                       |
| 16       | 1     | Cajeme  |                       |
| 17       | 1     | Cajeme  |                       |
| 18       | 5     | Benito Juárez, Etchojoa, Quiriego, Rosario  | Cajeme                |
| 19       | 1     | Cajeme  |                       |
| 20       | 3     | Álamos, Huatabampo  | Navojoa               |
| 21       | 1     | Navojoa   |                       |

La Sala Superior no pasa por alto que en los Acuerdos INE/CG195/2015 e INE/CRFE-03SE: 30/04/2015, el criterio poblacional ocupa el primer nivel;

sin embargo, no es el único al que debe de ajustarse el INE para la delimitación territorial de los distritos. En efecto, al respecto, cabe señalar que con relación a los rubros de funciones de costos, compacidad y equilibrio poblacional, este órgano jurisdiccional ya se ha pronunciado en el sentido de 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; asimismo, también ha señalado que no son los únicos factores o elementos a tomar en cuenta para dividir los distritos, de conformidad con el criterio relevante “GEOGRAFÍA ELECTORAL. CONCEPTO Y PROPÓSITOS.”<sup>12</sup>

En adición a lo anterior, la Sala Superior ha sostenido que para la delimitación territorial de los distritos, como ya se expuso , existen ocho criterios que, de acuerdo a la matriz de ponderación de criterios aprobada por la Comisión del Registro Federal de Electores, válidamente se pueden restringir o modificar en el modelo matemático propuesto, procurando su aplicación integral<sup>13</sup>.

A partir de lo anterior, esta Sala Superior considera que aun cuando la propuesta del PRI y la que finalmente fue aprobada, cumplieron el criterio poblacional (previsto en los artículos 53 y 116, fracción II, del Pacto Federal), y asimismo, los porcentajes en cada caso se encontraron dentro del rango permitido (+/-15%), la primera incumplió el mandato contenido en el artículo 115, párrafo primero, de la Constitución Federal, al contener distritos con mayor fragmentación municipal, por lo que es inexacto que dicho escenario se hubiera ajustado a los límites preestablecidos. Además, contrario a lo que refiere el partido político apelante, la regla de *integridad municipal* tiene sustento en la Norma Fundamental, específicamente, en el artículo 115, por lo que resulta inexacta la clasificación que hace el apelante de este criterio como regla técnica.

---

<sup>12</sup> Cfr.: Sentencia dictada por la Sala Superior el veintiuno de septiembre de dos mil dieciséis, al resolver el expediente SUP-RAP-453/2016 y su acumulado, pp. 40 y 41.

<sup>13</sup> Cfr.: Sentencia dictada por la Sala Superior el veintitrés de octubre de dos mil quince, al resolver el expediente SUP-RAP-477/2015 y sus acumulados, pp. 89-92.

Por otro lado, si bien, Rosario, Etchojoa, Benito Juárez y Quiriego, son municipios vecinos que comparten vías de comunicación, economía y otros factores socioeconómicos, al haber sido incorporados en la propuesta del PRI, a “*una de las fracciones de Cajeme*”, ello trajo consigo que el número de distritos con fragmentaciones municipales fuera superior a las demás y, con ello, que se trastocara el criterio 4 de *integridad municipal*, el cual, es un criterio restrictivo y, por lo mismo, definitorio en la factibilidad del escenario, como se dispone en el acuerdo INE/CRFE-03SE: 30/04/2015. De ahí que en nada beneficia al demandante que hubiera cumplido con cuatro de los cinco criterios restrictivos, presentando un escenario con mejoría de función de costo, cuando se incumplió con el criterio de *integridad municipal*.

Aunado a lo anterior, es de hacer énfasis en que, tanto la preservación de la *integridad municipal* como la compacidad, entre otros criterios, pueden plantear restricciones para poder alcanzar el equilibrio poblacional, ya que son variables que válidamente pueden interactuar en sentido opuesto al equilibrio poblacional óptimo, tal y como se precisa en el acuerdo INE/CRFE-03SE: 30/04/2015.

No obstante, si como sucedió en el caso, el segundo de los escenarios del PRI tuvo el mayor número de distritos con fragmentación de municipios, entonces, en nada le beneficia que el índice de compacidad de su propuesta sea menor que el del escenario aprobado. Además, es de resaltar que la compacidad del escenario aprobado (6.050096) se encuentra dentro del rango de +/- 15% permitido.

Además, la Sala Superior hace notar que son erróneos los tiempos de traslado aludidos por la parte recurrente, ya que después de verificar los que corresponden al escenario del PRI (2:49) y el que finalmente fue

aprobado (2:51)<sup>14</sup>, se observa que la diferencia es de sólo tres minutos y no de casi cinco horas como argumenta el apelante.

Derivado de lo antes razonado, es de concluir que el hecho de que el segundo de los escenarios que propuso la parte impugnante, coincida con los propósitos de la geografía electoral contenidos en la tesis relevante “GEOGRAFÍA ELECTORAL. CONCEPTO Y PROPÓSITOS”, en los términos que se exponen en la demanda, en modo alguno tiende a reportar un beneficio a la pretensión del recurrente.

Con apoyo en lo que ha quedado expuesto, la Sala Superior concluye que los agravios examinados son **infundados**.

## **5. CONFORMACIÓN DISTRITAL MÁS REDITUABLE PARA LA POBLACIÓN INDÍGENA**

### ***I. Agravios de la parte apelante***

En el escrito de impugnación, hace valer lo siguiente:

- Conforme con la Carta Magna, cuando existan dos o más opciones legalmente válidas (como el escenario aprobado y el escenario propuesto por el PRI), debe prevalecer el “principio pro persona” y optarse por la que potencialice los derechos fundamentales. En el caso, es de suma importancia aprovechar al máximo la nueva distritación para incentivar la conformación de distritos que puedan resultar mucho más redituables y culturalmente adecuados para la población.
- El hecho de que no se cumpla el criterio de *integridad municipal* al incrementar en una fracción más, no implica que las políticas públicas que se apliquen al municipio se desarrollen de manera no uniforme, ya que, independientemente de que el distrito contemple varios municipios,

---

<sup>14</sup> Cfr.: Cuadros contenidos en el Acuerdo INE/CG691/2016, pp. 52 y 84.

las políticas se aplican a un territorio específico denominado municipio o región y no distrito electoral.

- En el segundo escenario, el municipio de Cajeme se fracciona en cuatro distritos, lo cual abona a diversos factores socioeconómicos y geográficos del estado de Sonora<sup>15</sup>.
- Luego, al no considerarse estas circunstancias, se deja de lado y no se aprovecha la oportunidad de incentivar la conformación de distritos que puedan resultar mucho más redituable para la población indígena de los municipios que mencionan la propuesta, ya que lo que se pretende es que los mismos, formen parte de un distrito donde la cabecera la integra el segundo municipio con mayor potencial económico de todo el Estado, lo cual es un derecho que se debe garantizar conforme al artículo 2º, inciso b, fracción I, de la Constitución.

## II. **Determinación**

Son **infundados** los agravios, por las razones que enseguida se exponen:

La Sala Superior considera que el partido político apelante parte de la premisa inexacta de que el segundo de sus escenarios constituye una opción válida. Lo anterior obedece a que, como ha quedado expuesto a lo largo de la presente ejecutoria, la propuesta del PRI fue rechazada al contener el mayor número de distritos con desintegración de municipios. Por ende, si el escenario de que se trata incumplió con el criterio de *integridad*

---

<sup>15</sup> En su escrito de demanda, la parte actora expone, en síntesis, que Cajeme es uno de los municipios con mayor territorio en el estado de Sonora, y debido a su forma, colinda de manera directa con un mayor número de municipios que el resto de los mismos, en razón de que sus límites tocan de manera directa a los ayuntamientos de Suaqui Grande, Ónavas, Rosario, Quiriego, Navojoa, Benito Juárez, Bácum y Guaymas; y sus vías de comunicación permiten un amplio intercambio comercial, cultural, educativo, entre muchos otros, con todos los municipios del sur del Estado. Refiere que su propuesta no afecta en lo más mínimo a la población, máxime que los tiempos de traslado son mejores, así como su compacidad y equilibrio poblacional. Asimismo, señala que en su escenario contiene aspectos sociológicos y socioeconómicos de dicha región, por tratarse de municipios que forman parte de la llamada “Región de las planicies costeras del Sur del Estado de Sonora”, lo que implica un fácil traslado de personas y bienes, con el sabido intercambio comercial, familiar y demás prácticas sociales con las que se tienen enormes similitudes.

*municipal*, al no haber igualado a la baja las otras propuestas, entonces, no podría considerarse a dicha opción como “legalmente válida”.

En este sentido, si bien, como lo afirma la parte apelante, las políticas públicas que se aplican a un Municipio se desarrollan de manera uniforme en todo el territorio, tal situación en modo alguno justifica la fragmentación del municipio –como sucedió en el caso– en un número superior a la propuesta inicial presentada por la autoridad y las posteriores presentadas por los demás partidos políticos, sobre todo, porque de conformidad con la normativa, los criterios y las reglas aplicables a la delimitación territorial de los distritos en las entidades federativas, ello va en detrimento del criterio de *integridad municipal*.

Por lo tanto, al margen de que el segundo escenario planteado por el PRI, pudiera abonar a diversos factores socioeconómicos y geográficos en la entidad, como lo señala el partido político recurrente, lo cierto es que precisamente, al haber propuesto fraccionar en cuatro distritos al Municipio de Cajeme, tal situación llevó a descartar el segundo escenario presentado por la parte ahora apelante.

Finalmente, la parte apelante aduce que al no considerarse su escenario “*no se aprovecha la oportunidad de incentivar la conformación de distritos que puedan resultar mucho más redituable para la población indígena de los municipios que mencionan la propuesta*”; sin embargo, con independencia de lo acertado de sus argumentos, es de resaltar que el actor, en modo alguno, pone en evidencia que la distritación local que finalmente se aprobó, ocasiona algún tipo de daño a la población indígena, o bien, transgrede en su perjuicio lo previsto en el artículo 2º, apartado B, fracción I, del Pacto Federal<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> “I. Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.”

Por lo tanto, al haberse calificado como infundados e inoperantes los agravios planteados por la parte recurrente, lo conducente es confirmar el acuerdo de veintiocho de septiembre de dos mil dieciséis, identificado con clave INE/CG691/2016.

Por lo expuesto y fundado, se:

**R E S U E L V E:**

**ÚNICO.** Se confirma, en lo que fue materia de impugnación, el acuerdo impugnado.

**NOTIFÍQUESE:** **personalmente** a la parte actora y al tercero interesado; **por correo electrónico** al Consejo General del Instituto Nacional Electoral; y **por estrados** a los demás interesados<sup>17</sup>.

Devuélvanse los documentos atinentes y, en su oportunidad, archívese 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, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**CONSTANCIO CARRASCO DAZA**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

---

<sup>17</sup> Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 26, apartado 3, 27, 28 y 29, apartado 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; y 101 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

**MARÍA DEL CARMEN  
ALANIS FIGUEROA**

**FLAVIO GALVÁN  
RIVERA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**MANUEL GONZÁLEZ  
OROPEZA**

**SALVADOR OLIMPO  
NAVA GOMAR**

**MAGISTRADO**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**LAURA ANGÉLICA RAMÍREZ HERNÁNDEZ**