



JUICIOS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO¹

EXPEDIENTE: SUP-JDC-41/2023

ACTOR: JUAN CARLOS FLORES TAPIA²

AUTORIDADES RESPONSABLES:
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL Y OTRA³

MAGISTRADA PONENTE: JANINE M.
OTÁLORA MALASSIS

SECRETARIADO: ALEJANDRO OLVERA
ACEVEDO Y DIEGO DAVID VALADEZ LAM

COLABORÓ: JORGE RAYMUNDO
GALLARDO

Ciudad de México, a ocho de marzo de dos mil veintitrés.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta sentencia por la que se determina **sobreseer parcialmente** en el juicio para la ciudadanía al rubro indicado y, **revocar** el acuerdo INE/CG816/2022 emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral⁴, por el que se aprobó la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales locales en que se divide el Estado de Morelos y sus respectivas cabeceras distritales, a propuesta de la Junta General Ejecutiva⁵, a efecto de que emita uno diverso en el que de manera debidamente fundada y a través de una motivación reforzada, determine la demarcación de los distritos electorales uninominales locales de la citada entidad federativa.

ANTECEDENTES

1. Proyecto para la distritación electoral federal y local. El veintiséis de febrero de dos mil veintiuno, el Consejo General, mediante acuerdo INE/CG152/2021, instruyó a la JGE para que, a través de la Dirección

¹ En lo sucesivo, juicio para la ciudadanía.

² En adelante, la parte actora, accionante, demandante, inconforme o inconforme.

³ Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana. En lo subsecuente, IMPEPAC o Instituto local.

⁴ En lo sucesivo, INE o Instituto.

⁵ En lo subsiguiente, JGE.

Ejecutiva del Registro Federal de Electores⁶, realizara las actividades necesarias para presentar el proyecto de la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales federales y locales, con base en el censo de población y vivienda 2020.

2. Creación del Comité Técnico para la Distritación. En esa misma fecha, el Consejo General del INE emitió el acuerdo INE/CG153/2021, por el que se aprobó la creación e integración del Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación Nacional⁷.

3. Criterios y reglas operativas. El veintisiete de agosto siguiente, el Consejo General del INE emitió el acuerdo INE/CG1466/2021, por el que se aprobaron los criterios y reglas operativas para la distritación nacional dos mil veintiuno-dos mil veintitrés (2021-2023), así como la matriz que establece su jerarquización.

4. Protocolo para la consulta previa, libre e informada. En esa misma fecha, el Consejo General también aprobó el acuerdo INE/CG1467/2021 por el que se emitió el Protocolo para la Consulta Previa, Libre e Informada a Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicana en materia de Distritación Electoral⁸.

5. Aspectos metodológicos y técnico-operativos. El treinta de septiembre de dos mil veintiuno, el Consejo General del Instituto aprobó el acuerdo INE/CG1548/2021, relativo a los aspectos metodológicos y técnico-operativos para la aplicación de criterios y reglas operativas para la distritación, en el que se aprueban insumos técnicos (estadísticas, población, tiempos de traslado).

6. Emisión de las Reglas para la conformación de propuestas. El veintiuno de octubre de dos mil veintiuno, la Comisión del Registro Federal de Electores del INE, en su sexta sesión extraordinaria, llevó a cabo la presentación de las *Reglas para la conformación de una propuesta de*

⁶ En lo subsecuente, DERFE.

⁷ En lo sucesivo, Comité Técnico para la Distritación o Comité Técnico.

⁸ En adelante, Protocolo para la Consulta Indígena y Afromexicana.



*escenario de Distritación Electoral Local o Federal y Criterios de Evaluación de dichas propuestas*⁹.

7. Primer escenario de distritación. El veintitrés de mayo de dos mil veintidós, la DERFE generó el primer escenario de distritación local para el Estado de Morelos.

8. Dictamen técnico al primer escenario. El once de julio de dos mil veintidós, se realizó la entrega del dictamen técnico del Comité Técnico para la Distritación sobre las observaciones de los partidos políticos al primer escenario de distritación local en el Estado de Morelos, así como, sobre las opiniones de las autoridades indígenas y afroamericanas.

9. Segundo escenario de distritación. El diecinueve de julio de dos mil veintidós, la DERFE publicó el segundo escenario de distritación local respectivo, con la finalidad de que las representaciones partidistas acreditadas formularan observaciones.

10. Dictamen técnico al segundo escenario. El veintiuno de septiembre de ese mismo año, se realizó la entrega del dictamen del Comité Técnico sobre las observaciones recibidas.

11. Tercer escenario de distritación. El veintiocho de septiembre siguiente, se publicó el tercer escenario de distritación para el Estado de Morelos.

12. Recomendación de escenario alterno. Mediante acuerdo¹⁰ de veintiuno de octubre de dos mil veintidós, la Comisión Nacional de Vigilancia¹¹ recomendó a la DERFE que, con base en el Criterio 8 de distritación denominado "*Factores socioeconómicos y accidentes geográficos*", utilice un escenario de distritación alternativo con función de costo 12.239405, como la propuesta que presente a la JGE para la distritación local en el Estado de Morelos.

⁹ En lo subsiguiente, Reglas para la conformación de propuestas. Mismas que fueron comunicadas a las Vocalías del Registro Federal de Electores de las Juntas Locales Ejecutivas del INE, mediante oficio INE/DERFE/1350/2021 de fecha dieciocho de octubre de ese mismo año.

¹⁰ INE/CNV51/OCT/2022.

¹¹ En lo sucesivo, CNV.

13. Acuerdo de la JGE. El veinticuatro de noviembre siguiente, la JGE aprobó someter a consideración del Consejo General del INE la demarcación distrital local para el Estado de Morelos.

14. Acuerdo impugnado. El veintinueve de noviembre de dos mil veintidós, el Consejo General del INE emitió el Acuerdo INE/CG816/2022, por el que se aprobó la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales locales en que se divide el Estado de Morelos y sus respectivas cabeceras distritales; mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación¹² el diecinueve de enero de dos mil veintitrés¹³.

15. Demanda. El veinticinco de enero se recibió en la Oficialía de Partes de la Sala Regional Ciudad de México, de este Tribunal Electoral, el escrito de demanda de juicio para la ciudadanía suscrito por Juan Carlos Flores Tapia, ostentándose como Concejal de Asuntos Indígenas electo en el Municipio Indígena de Hueyapan, Morelos.

16. Consulta competencial. Por acuerdo veinticinco de enero, la Magistrada Presidenta de dicha Sala Regional, planteó consulta competencial a esta Sala Superior respecto de la demanda y remitió las constancias respectivas.

17. Turno y radicación. Recibidas las constancias en esta Sala Superior, la presidencia integró el expediente **SUP-JDC-41/2023** y lo turnó a la ponencia de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, en donde se radicó.

18. Acuerdo sobre competencia. El nueve de febrero de este año, esta Sala Superior emitió el acuerdo plenario por el que se determinó ser competente para conocer del presente asunto.

19. Requerimiento. En esa misma fecha, la Magistrada instructora requirió a la CNV del Instituto, a efecto de que remitiera la documentación e información relacionada con la recomendación que se realizó sobre la adopción del tercer escenario alternativo, emitido en el acuerdo INE/CNV51/OCT/2022.

¹² En adelante, DOF.

¹³ En lo sucesivo todas las fechas se referirán a dos mil veintitrés, salvo mención en contrario.



20. Remisión de constancias. El catorce de febrero, se recibieron en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior, diversas constancias remitidas por el encargado de despacho de la DERFE a fin de cumplimentar el requerimiento señalado en el numeral anterior.

21. Admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, la Magistrada Instructora proveyó la admisión de la demanda y el cierre de instrucción en el juicio en que se actúa.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERA. Competencia

De conformidad con el acuerdo plenario emitido el nueve de febrero, esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el medio de impugnación en que se actúa, al tratarse de un juicio para la ciudadanía promovido para impugnar el acuerdo del Consejo General del INE por el que se aprobó la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales locales en que se divide una entidad federativa¹⁴.

El presente asunto se resuelve con base en las reglas legales aplicables para los medios impugnativos en la materia, vigentes hasta el dos de marzo de dos mil veintitrés, es decir, las normas existentes antes de la entrada en vigor del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el dos de marzo de dos mil veintitrés. Lo anterior, de conformidad con el artículo Sexto Transitorio de dicho decreto, toda vez que

¹⁴ Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, párrafo tercero, base VI y 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, Constitución federal); 164, 165, 166, fracción III, incisos c) y g) así como fracción X, y 169, fracción I, inciso e) y fracción XVIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; artículos 3, párrafo 2, inciso c); 4, párrafo 1, 79, párrafo 1, 80, párrafo 1, inciso f) y 83, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (en adelante, Ley de Medios) y, acorde a la razón esencial del criterio contenido en la tesis de jurisprudencia 5/2010, de rubro: COMPETENCIA. RECAE EN LA SALA SUPERIOR TRATÁNDOSE DE LOS JUICIOS DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL QUE VERSEN SOBRE LA DISTRITACIÓN O DEMARCACIÓN DEL ÁMBITO GEOGRÁFICO ELECTORAL DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

entró en vigor el día siguiente al de su publicación (es decir, tres de marzo), en tanto que las demandas se presentaron previamente.

SEGUNDA. Sobreseimiento parcial

Para efectos de la presente resolución, es pertinente establecer con claridad a las autoridades responsables y los actos que se reclaman, a fin de emprender un estudio puntual sobre los motivos de inconformidad que se plantean en el escrito de demanda.

A juicio de esta Sala Superior¹⁵, se debe sobreseer parcialmente en el juicio para la ciudadanía que se resuelve, respecto del IMPEPAC, así como de las impugnaciones de lo que el actor identifica como el “*escrutinio y cómputo de la Elección Federal llevado a cabo por el Consejo Distrital Electoral 01, en relación con las casillas que se mencionan*” y, de la distritación federal en el Estado de Morelos, por las razones que a continuación se precisan.

1. Marco normativo. En términos de lo establecido en el artículo 9, párrafo 3 de la Ley de Medios, se concluye que los medios de impugnación en materia electoral son notoriamente improcedentes y, por ende, las demandas se deben desechar de plano, entre otras causales, cuando no existan hechos y agravios expuestos o habiéndose señalado hechos, de ellos no se pueda deducir agravio alguno.

Asimismo, conforme con lo ordenado en el artículo 11, párrafo 1, inciso c), se debe sobreseer en el medio de impugnación cuando habiendo sido admitido el medio de impugnación, aparezca o sobrevenga alguna causal de improcedencia.

2. Caso concreto. En el particular, procede el **sobreseimiento parcial** en el juicio respecto del IMPEPAC, al no desprenderse un motivo de inconformidad dirigido a combatir alguna actuación u omisión de esa autoridad electoral local.

¹⁵ Conforme con lo previsto en los artículos 9, párrafo 3, relacionado con lo dispuesto por el artículo 11, párrafo 1, inciso c), todos de la Ley de Medios.



En efecto, aún y cuando el promovente señala en su escrito inicial al IMPEPAC como autoridad responsable, en su carácter de ejecutora, lo cierto es que de la lectura integral de su demanda no es posible desprender actos u omisiones que le sean directamente imputadas a dicho organismo público electoral local y, consecuentemente, tampoco motivos de disenso que puedan ser analizados por este órgano jurisdiccional al respecto.

Lo anterior, al advertirse que los motivos de agravio planteados se dirigen a combatir de manera exclusiva el proceso de distritación local que se llevó a cabo en el Estado de Morelos –específicamente lo concerniente a la presunta inobservancia de las recomendaciones y opiniones que surgieron con motivo de la Consulta Indígena que se llevó a cabo en dicha entidad federativa–, lo cual constituye una atribución exclusiva del INE¹⁶. Cuestión que, a su vez, fue hecha valer por el IMPEPAC al momento de rendir su informe circunstanciado.

Similares consideraciones aplican en relación con la impugnación de lo que el actor identifica como el *“escrutinio y cómputo de la Elección Federal llevado a cabo por el Consejo Distrital Electoral 01, en relación con las casillas que se mencionan en el presente Juicio...”*.

Lo anterior, porque de la lectura integral del escrito de demanda, tampoco es posible desprender motivos de inconformidad que se dirijan a controvertir los resultados de proceso electoral alguno. Máxime que el promovente tampoco señala con precisión los comicios federales que pretende combatir, ni los argumentos a partir de los cuales busca emprender dicha impugnación.

En ese sentido, se reitera que los planteamientos que se hacen valer en la impugnación que da origen al presente juicio se circunscriben a controvertir la demarcación de los distritos electorales locales en el Estado de Morelos que aprobó el Consejo General del INE. Lo anterior, por violaciones cometidas, a juicio del accionante, en contra de los derechos político-

¹⁶ De conformidad con lo establecido en el artículo 41, tercer párrafo, Base V, apartado B, inciso a), numeral 2 de la Constitución federal; así como lo señalado en el artículo 214 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (en adelante, LGIPE).

electorales de las personas, pueblos y comunidades indígenas de dicha entidad federativa.

Finalmente, también se precisa que aun y cuando el promovente señala como acto impugnado la designación y división (sic) de los distritos federales y locales del Estado de Morelos, del estudio integral de su demanda se desprende que no formula motivos de agravio para impugnar la distritación federal en esa entidad federativa porque, como se ha expuesto, únicamente controvierte la demarcación territorial de los distritos uninominales locales, aprobada mediante el citado acuerdo INE/CG816/2022, contra la cual manifiestan expresamente su inconformidad.

Al respecto, es pertinente señalar que no se inadvierte que ha sido criterio reiterado de esta Sala Superior que el escrito que da inicio a cualquier medio de impugnación en materia electoral se debe considerar como un todo y que, como consecuencia de ello, debe ser analizado en su integridad a fin de que el juzgador pueda determinar con la mayor exactitud posible cuál es la verdadera intención del promovente. Por tanto, se debe atender preferentemente a lo que se quiso decir y no sólo a lo que expresamente se dijo¹⁷.

Tampoco se pierde de vista que en el caso que se analiza acude una persona que se ostenta como Concejal de Asuntos Indígenas de la localidad de Hueyapan, Morelos, y, consecuentemente aduce la defensa de los derechos-político electorales de las y los habitantes de dicha comunidad y las personas indígenas que lo habitan, por lo que en el caso es susceptible observar el principio de suplencia de la queja¹⁸.

Conforme a lo expuesto, procede el **sobreseimiento**¹⁹ **parcial** en el juicio para la ciudadanía, respecto del IMPEPAC y los actos anteriormente señalados, por lo que sólo será materia del análisis del fondo los actos u

¹⁷ Criterio establecido en la tesis de jurisprudencia 04/99 de este Tribunal, de rubro: MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR.

¹⁸ De conformidad con lo previsto en la jurisprudencia 13/2008, de rubro: COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES.

¹⁹ De conformidad con lo establecido en los artículos 9, párrafo 1, inciso d) y párrafo 3, en relación con el diverso 79, párrafo 1, de la Ley de Medios.



omisiones en que pudo haber incurrido el INE en relación con la emisión del acuerdo INE/CG816/2022.

TERCERA. Requisitos de procedencia

El escrito de demanda cumple los requisitos para dictar una sentencia que resuelva el fondo de la controversia²⁰, conforme con lo siguiente.

1. Forma. En el escrito de demanda se precisa el órgano responsable, la determinación impugnada, los hechos, los motivos de controversia y cuenta con firma autógrafa.

2. Oportunidad. El juicio para la ciudadanía se promovió dentro del plazo legal de cuatro días²¹, toda vez que el acuerdo combatido fue publicado en el DOF el diecinueve de enero, por lo que si la demanda se presentó el veinticinco siguiente, es evidente su oportunidad, considerando que la citada publicación surtió efectos el veinte de enero²² y que, para el cómputo del plazo no deben tomarse en cuenta los días sábado veintiuno y domingo veintidós por ser inhábiles, al no estar vinculado el acto controvertido a algún proceso electoral en desarrollo.

Al respecto, cabe señalar que es criterio de este Tribunal Electoral que cuando la demanda no se presente ante la autoridad u órgano responsable de la emisión de la resolución o acto reclamado, sino directamente ante cualquiera de las Salas de este Tribunal Electoral, debe estimarse que el medio de impugnación se promueve en forma, debido a que se recibe por la autoridad a la que corresponde su conocimiento y resolución, porque constituye una unidad jurisdiccional.²³

De ahí que, el hecho de que si la demanda se presentó ante la Sala Regional Ciudad de México de manera oportuna bastó para interrumpir el plazo y, por ende, su presentación se considere en tiempo.

²⁰ Previstos en los artículos 7, párrafo 2, 9, párrafo 1, 12, 13 y 79, párrafo 1 de la Ley de Medios.

²¹ De conformidad con lo establecido en el artículo 8 de la Ley de Medios.

²² En términos del artículo 30, párrafo 2 de la Ley de Medios.

²³ Véase la tesis de jurisprudencia 43/2013, de rubro: MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. SU PROMOCIÓN OPORTUNA ANTE LAS SALAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN INTERRUMPE EL PLAZO.

3. Interés legítimo. Se cumple con este requisito, al tratarse de una persona que comparece por su propio derecho y en su calidad de Concejal de Asuntos Indígenas del Municipio de Hueyapan, Morelos, quien aduce afectaciones que fueron generadas con motivo del proceso de distritación que se llevó a cabo en ese Estado, en perjuicio de los derechos de las personas y comunidades indígenas pertenecientes al municipio en cuestión²⁴.

4. Legitimación y personería. Se satisfacen ambos requisitos, porque la demanda fue interpuesta por una persona que se auto adscribe como indígena, además de que acredita la representación de los pueblos y comunidades indígenas del Municipio de Hueyapan, en el que ostenta el cargo de Concejal de Asuntos Indígenas²⁵.

5. Definitividad. Se satisface este requisito, porque no existe otro medio de impugnación que deba agotarse previamente para controvertir el acuerdo del INE en cuestión.

CUARTA. Acuerdo impugnado y motivos de agravio

1. Referencia al acuerdo impugnado

En sesión ordinaria celebrada el veintinueve de noviembre, se aprobó el *ACUERDO INE/CG816/2022 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 MORELOS Y SUS RESPECTIVAS CABECERAS DISTRITALES A PROPUESTA DE LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA*, cuyos puntos resolutivos son del tenor siguiente:

PRIMERO. Se aprueba la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales locales en que se divide el estado de Morelos y sus respectivas cabeceras distritales, a propuesta de la Junta General Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, con base en el escenario definitivo cuya función de costo es de 12.239405,

²⁴ Al respecto, resulta aplicable el criterio contenido en la tesis de jurisprudencia 9/2015, de rubro: INTERÉS LEGÍTIMO PARA IMPUGNAR LA VIOLACIÓN A PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES. LO TIENEN QUIENES PERTENECEN AL GRUPO EN DESVENTAJA A FAVOR DEL CUAL SE ESTABLECEN.

²⁵ En ese sentido, son orientadores los criterios sostenidos por este Tribunal contenidos en las tesis de jurisprudencia 27/2011, de rubro COMUNIDADES INDÍGENAS. EL ANÁLISIS DE LA LEGITIMACIÓN ACTIVA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO, DEBE SER FLEXIBLE y, 28/2014, de rubro: SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. ES VÁLIDA LA REPRESENTACIÓN DE LOS CIUDADANOS PERTENECIENTES A COMUNIDADES O PUEBLOS INDÍGENAS.



de conformidad con el mapa y el descriptivo de distritos y cabeceras que contiene el **anexo 3** que se acompaña al presente acuerdo y forma parte integral del mismo.

SEGUNDO. Se aprueba que la nueva demarcación territorial de los distritos electorales uninominales locales en que se divide el estado de Morelos y sus respectivas cabeceras distritales, a que se refiere el punto primero del presente acuerdo, se utilice a partir del Proceso Electoral Local coincidente con el Proceso Electoral Federal 2023-2024.

TERCERO. Se instruye a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, a hacer del conocimiento del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, lo aprobado en el presente acuerdo.

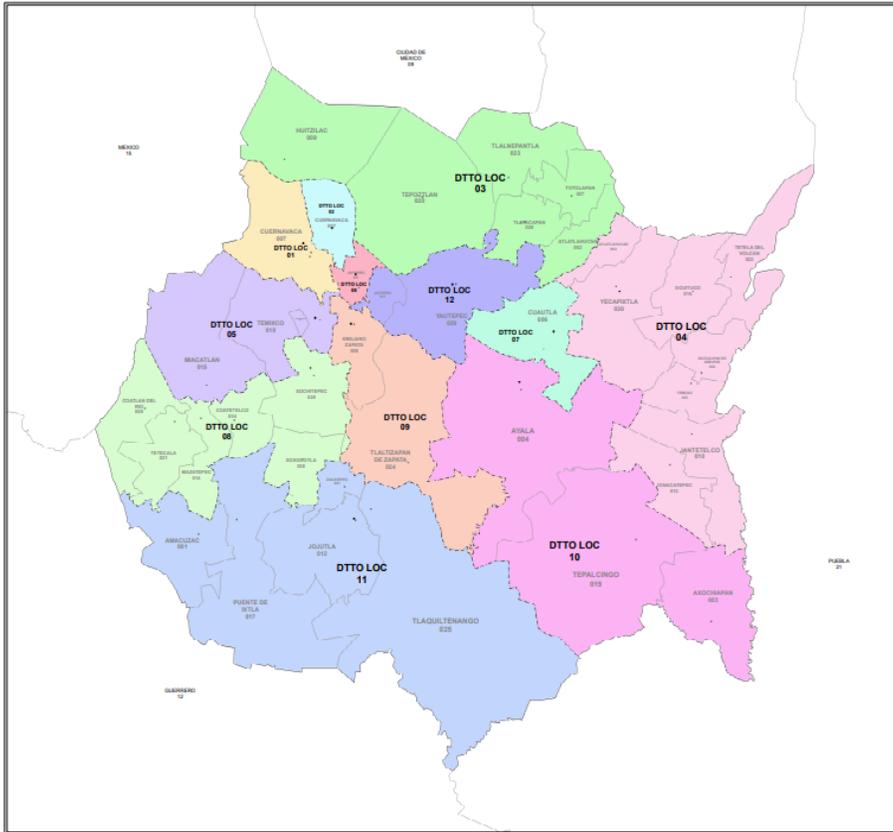
CUARTO. Se instruye a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, a informar a las personas integrantes de la Comisión Nacional de Vigilancia, así como de las Comisiones Local y Distritales de Vigilancia en el estado de Morelos, lo aprobado por este órgano superior de dirección.

QUINTO. Se instruye a la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales, a informar al Instituto Estatal Electoral de Morelos, lo aprobado en el presente acuerdo.

SEXTO. El presente acuerdo y su anexo entrarán en vigor a partir del día de su aprobación por parte de este Consejo General.

SÉPTIMO. Publíquense el presente acuerdo y su anexo en el portal de Internet y en la Gaceta Electoral del Instituto Nacional Electoral, así como en el Diario Oficial de la Federación.

En términos del citado acuerdo, la demarcación de los doce distritos electorales uninominales locales del Estado de Morelos se representa gráficamente de la siguiente forma:



2. Síntesis de los motivos de agravio

La parte actora controvierte el acuerdo INE/CG816/2022 anteriormente descrito, afirma que con su emisión se vieron afectados los derechos político-electorales de las personas indígenas de la comunidad indígena de Hueyapan, Morelos, en la medida en que el Instituto vulneró su derecho a una consulta libre e informada, al haber desechado sin causa justificada las recomendaciones que fueron emitidas por sus habitantes mediante opinión recogida y declarada técnicamente viable y atendible por el Comité Técnico para la Distritación, sobre la conformación de un distrito electoral indígena del que formaban parte. Así, se vulneran los artículos 14 y 16 de la Constitución federal.

Ello, no obstante que, como lo reconoce el INE, la propuesta presentada por la comunidad indígena de Hueyapan cumplió cabalmente todas y cada uno de los requisitos para que fuera tomada en cuenta su valoración y distribución de cómo y por qué realizar la distritación.

De las propias Reglas para la conformación de una propuesta de escenario de distritación local o federal y criterios de evaluación de dichas propuestas



se prevé que cuando algún distrito electoral local o federal presente una modificación en su delimitación producto de la Consulta Previa Libre e Informada a Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas²⁶ y que fueran incorporadas al segundo escenario de distritación por la DERFE, al considerarla técnicamente procedente por haber cumplido los criterios técnicos aprobados por el Consejo General, se considerará como una unidad geográfica que deberá preservarse en cualquier propuesta de escenario que se presente.

Asimismo, en los criterios de una propuesta de escenario de distritación, en su numeral 3, se prevé que, para la propuesta al segundo escenario, una vez evaluada la tipología, el escenario que se considerará será el que haya preservado las modificaciones producto de la Consulta Indígena y Afromexicana que fuera incorporada por el DERFE al segundo escenario.

En ese sentido, la parte actora refiere que, con dicha determinación, la responsable violó las propias reglas y criterios que habrían de normar los trabajos de la distritación nacional, en la medida en que se preveía expresamente la preservación de las unidades geográficas que hayan sido producto de la Consulta Indígena y Afromexicana, cuando las mismas hubieran sido consideradas técnicamente procedentes e incluidas en los escenarios de distritación.

En este sentido, pide se declare nula la división distrital aprobada por la autoridad administrativa nacional y, en su lugar, se emita una que observe y respete las opiniones que fueron recibidas por parte de los pueblos y comunidades indígenas.

QUINTA. Estudio del fondo

1. Planteamiento del caso. La **pretensión** de la parte recurrente consiste en que se revoque el acuerdo por el que aprobó la demarcación territorial de los distritos electorales locales en que se divide el Estado de Morelos y sus respectivas cabeceras distritales.

²⁶ En lo subsiguiente, Consulta Indígena y Afromexicana.

La **causa de pedir** se sustenta, esencialmente, en la aducida vulneración de los artículos 14 y 16 de la Constitución federal por indebida fundamentación y motivación al emitir el acto controvertido, derivado de que, contrario a lo previsto en la normativa que rige el procedimiento de distritación, se aprobó la demarcación distrital electoral local vulnerando los derechos de la comunidad indígena de Hueyapan.

La **cuestión por resolver** consiste en determinar si, como lo pretende la parte actora, es conforme a Derecho revocar el acuerdo controvertido, a partir de los motivos de disenso que se plantean.

2. Método de estudio. La Sala Superior procederá al estudio de los motivos de disenso que plantea la parte recurrente en forma conjunta, sin que ello le genere afectación alguna, en tanto que lo que interesa es que se aborden todos sus planteamientos, sin importar el orden en que se realice su análisis²⁷.

3. Decisión. Esta Sala Superior considera que son **sustancialmente fundados** los motivos de agravio que hace valer la parte actora, por lo que se debe **revocar** el acuerdo controvertido, al advertirse que la responsable faltó a su deber de fundar y motivar adecuadamente sus determinaciones, según se explica a continuación.

3.1. Explicación jurídica

A. Contexto del asunto

De conformidad con el artículo 41, párrafo tercero, Base V, Apartado B, inciso a), numeral 2 de la Constitución federal, corresponde al Instituto Nacional Electoral, en los términos que establece el propio texto constitucional y las leyes, la geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y la división del territorio en secciones electorales.

²⁷ Conforme al criterio contenido en la tesis de jurisprudencia 4/2000, de rubro: *AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN*.



Adicionalmente, en el artículo 214 de la LGIPE se establece que la demarcación de los distritos electorales federales y locales será realizada por el INE con base en el último censo general de población y los criterios generales determinados por el Consejo General. Para ello, se ordenará a la Junta General Ejecutiva los estudios conducentes y aprobará los criterios generales. De tal manera que la distritación deberá, en su caso, aprobarse antes de que inicie el proceso electoral en que vaya a aplicarse.

En ese orden de ideas, a partir de la publicación de los resultados del censo poblacional que llevó a cabo el Instituto Nacional de Estadística y Geografía²⁸ en el año 2020, el INE ordenó la preparación de los trabajos para llevar a cabo la distritación electoral en todo el territorio nacional.

Para ello, llevó a cabo la aprobación de diversos insumos, entre los que destacan:

- El acuerdo por el que se instruyó a la JGE para que, a través de la DERFE realizara las actividades necesarias para presentar el proyecto de la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales federales y locales, con base en el censo de población y vivienda 2020 (INE/CG152/2021);
- El acuerdo por el que se aprobó la creación e integración del Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación Nacional (INE/CG153/2021);
- El acuerdo por el que aprobaron los criterios y reglas operativas para la distritación nacional dos mil veintiuno-dos mil veintitrés (2021-2023), así como la matriz que establece su jerarquización (INE/CG1466/2021), siendo los referidos criterios, respecto de la distritación local los siguientes:
 - **Equilibrio poblacional, criterio 1** –Para la determinación de los distritos electorales locales se observará lo dispuesto en la Constitución Política de cada una de las entidades federativas–; **criterio 2** –El número de distritos electorales locales para cada entidad federativa será igual al número de diputaciones locales por el principio de mayoría relativa que

²⁸ En adelante, INEGI.

defina la Constitución Política respectiva. Cuando el número de distritos locales sea el mismo que los distritos federales, se presentará un único escenario para ambas distritaciones–.

- **Distritos integrados con municipios de población indígena o afroamericana, criterio 3** –De acuerdo con la información provista y las definiciones establecidas por el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI), cuando sea factible, se delimitarán los distritos electorales federales y locales con municipios que cuenten con 40% o más de población indígena y/o afroamericana–.
 - **Integridad municipal, criterio 4** –Los distritos electorales federales y locales se construirán preferentemente con municipios o demarcaciones territoriales completas–.
 - **Compacidad, criterio 5** –En la delimitación de los distritos electorales federales y locales se procurará obtener la mayor compacidad, esto es, que los distritos electorales tengan una forma geométrica lo más cercana a un polígono regular–.
 - **Tiempo de traslado, criterio 6** –Se construirán distritos electorales federales y locales buscando facilitar el traslado en su interior, tomando en consideración los tiempos de traslado entre las cabeceras municipales, entre localidades de más de 2,500 habitantes y entre estas localidades y las cabeceras municipales–.
 - **Continuidad geográfica, criterio 7** –Se procurará que los distritos electorales federales y locales tengan continuidad geográfica tomando en consideración los límites geoelectorales aprobados por el INE–.
 - **Factores socioeconómicos y accidentes geográficos, criterio 8** – Sobre los escenarios propuestos por la DERFE, podrán considerarse factores socioeconómicos y accidentes geográficos que generen escenarios distintos, que mejoren la operatividad, siempre y cuando: a. Se cumplan todos los criterios anteriores y, b. Se cuente con el consenso de la CNV.
- El acuerdo por el que se emitió el Protocolo para la Consulta Indígena y Afroamericana (INE/CG1467/2021) –que es el instrumento normativo para aplicar la Consulta Indígena y Afroamericana, con el objetivo de recibir las opiniones, propuestas y planteamientos sobre la forma como podrían quedar agrupados los municipios en donde se ubican los pueblos y las comunidades indígenas y afroamericanas dentro de los distritos electorales federales y locales y sobre la ubicación de las cabeceras distritales–.



- El acuerdo por el que se emitieron los aspectos metodológicos y técnico-operativos para la aplicación de criterios y reglas operativas para la distritación, en el que se aprueban insumos técnicos (INE/CG1548/2021); y
- Las Reglas para la conformación de una propuesta de escenario de Distritación Electoral Local o Federal y Criterios de evaluación de dichas propuestas (comunicadas mediante oficio INE/DERFE/1350/2021). De entre las mencionadas Reglas, es de particular interés para el análisis que se realiza, los previstos en el numeral 4, primer párrafo, que es al tenor siguiente:
 - 4. Cuando algún distrito electoral local o federal presente una **modificación en su delimitación producto de la Consulta Previa, Libre e Informada a Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas en materia de Distritación Electoral** (Consulta Indígena y Afromexicana), y que fue **incorporada al Segundo Escenario de Distritación por la DERFE al considerarla técnicamente procedente** por haber cumplido con los Criterios Técnicos aprobados por el Consejo General, **se considerará como una unidad geográfica que deberá preservarse en cualquier propuesta de escenario** que se presente.

[Lo resaltado es propio de esta sentencia]

En este contexto, el INE llevó a cabo una serie de procedimiento, consultas, deliberaciones y evaluaciones a través de sus distintas áreas centrales y desconcentradas, de las Comisiones Locales de Vigilancia²⁹, la CNV, contando con la participación de las representaciones de los partidos políticos locales y federales, de los organismos públicos locales electorales y, por supuesto, con el acompañamiento del Comité Técnico para la Distritación, en términos del Plan de Trabajo del proyecto de la Distritación Nacional 2021-2023.

Debe destacarse que en su desarrollo se contempla la generación de tres escenarios de distritación que serán sometidos a la valoración, opinión y retroalimentación de parte de las representaciones de los partidos políticos, así como consideración y opinión de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, en términos del Protocolo para la Consulta Indígena y

²⁹ En lo subsecuente, CLV.

Afromexicana. Actividades que se llevan a cabo con el apoyo del Comité Técnico para la Distritación.

La generación del Primer Escenario está a cargo de la DERFE, con el apoyo del mencionado Comité Técnico, para ser sometido a las observaciones de las representaciones de los partidos políticos ante la CNV a través del Grupo Temporal de Trabajo Distritaciones Federal y Locales³⁰ y de las CLV, así como de los organismos públicos locales electorales³¹ cuando se trate de la distritación de las entidades federativas.

Posteriormente, con base en el análisis de las observaciones técnicamente procedentes de los partidos políticos y del resultado de la Consulta Indígena y Afromexicana, la DERFE publicará el Segundo Escenario de distritación local o federal para que sea observado por las representaciones de los partidos políticos ante la CNV a través del GTDEFL, las CLV y los OPL.

En el caso específico del Estado de Morelos, se advierte que la DERFE formuló el primer escenario de distritación local con una función de costo de **10.020155**, con una fracción municipal y **sin contemplar algún distrito electoral indígena**.

Respecto de ese primer escenario se recibieron, de manera oficial, un total de cinco propuestas por parte de las representaciones de los partidos políticos acreditados ante la CNV, la CLV y el IMPEPAC.

De estas cinco propuestas, interesa destacar la que presentaron las representaciones del Partido Acción Nacional³² ante la CNV y la CLV, con una función de costo de 11.787603 y con una fracción municipal.

Derivado del análisis que llevó a cabo el Comité Técnico para la Distritación, se concluyó que esa propuesta, a pesar de aumentar la función de costo, gozaba del beneficio de **integrar un distrito con 40% o más de población indígena**, al tiempo que satisfacía todos los demás criterios y reglas operativas, aprobadas por el Consejo General del INE. Por ese motivo, el

³⁰ En lo subsecuente, GTDEFL.

³¹ En lo siguiente, OPL.

³² En adelante, PAN.



citado Comité recomendó a la DERFE que dicha opción fuera considerada como base para el segundo escenario de distritación local de Morelos.

A esa propuesta de distritación electoral local le fueron aplicadas las opiniones de la Consulta Indígena y Afromexicana que resultaron técnicamente procedentes, según se lee del contenido del Análisis y Evaluación que presentó el Comité Técnico sobre el primer escenario³³. A saber:

V. Evaluación y procedencia técnica.

[...]

*Al aplicar las opiniones contenidas en los folios 17L7851, 17L7859 y 17L7888, se observó que no generaron ningún distrito fuera del rango permitido de desviación poblacional del $\pm 15\%$; mantuvo el mismo número de fracciones municipales (1); sin embargo, no genera un distrito indígena adicional como es el caso de la opinión contenida en el folio 17L6820, por lo tanto **estas tres opiniones no son procedentes** en su aplicación porque no generan mejores condiciones para la participación política y la posibilidad de contar con un representante indígena o afromexicano en el Congreso Local.*

Por su parte, al aplicar la opinión contenida en el folio 17L6820 al escenario propuesto por el PAN ante la CNV y la CLV, se tiene como resultado que no se genera ningún distrito fuera del rango de desviación poblacional permitido del $\pm 15\%$; se preserva el número de fracciones municipales (1) y se genera un distrito más con 40% o más de población indígena.

Al respecto, es pertinente señalar que de la lectura del mencionado **Folio 17L6820**, se desprende que la comunidad de Hueyapan propuso la creación específica de 3 distritos electorales locales:

- Distrito electoral local de la región norte con cabecera en Tepoztlán, estará conformado por los municipios de Huitzilac, Tepoztlán, Tlalnepantla, Totolapan, Tlayacapan, Atlatlahucan, el cual tendría el carácter de distrito indígena;

³³ ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE LAS OBSERVACIONES PRESENTADAS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y DE LAS OPINIONES DE LAS AUTORIDADES Y REPRESENTANTES DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS AL PRIMER ESCENARIO DE DISTRITACIÓN LOCAL QUE REALIZA EL COMITÉ TÉCNICO PARA EL SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LOS TRABAJOS DE DISTRITACIÓN NACIONAL PARA LA ENTIDAD FEDERATIVA DE MORELOS, agregado como **Anexo 2** del multicitado acuerdo INE/CG816/2022 y que forma parte integral del mismo.

- Distrito electoral local de la región industrial con cabecera en Ayala, estará conformado por los municipios de Ayala, Yecapixtla y Ocuilco; y
- **Distrito electoral local de la región oriente con cabecera en Hueyapan, que se integraría con los municipios de Tetela de Ocampo, Hueyapan, Zacualpan de Amilpas, Temoac, Jantetelco de Leandro Valle, Jonacatepec, Axochiapan y Tepalcingo, mismo que tendría también el carácter de distrito electoral indígena.**

En ese mismo folio, los proponentes incluyeron un mapa que ejemplifica la integración de los tres distritos anteriormente descritos:



En la aplicación del mencionado **Folio 17L6820**, a la base para la conformación del segundo escenario a partir de la propuesta presentada por la representación del PAN, resultó relevante la formulación de la comunidad indígena de Hueyapan, en particular por lo que se refiere a la propuesta de distrito electoral local “industrial” y del distrito electoral local “oriente”, este último con la calidad de distrito indígena.

En este sentido, en el dictamen del Comité Técnico para la Distritación al primer escenario de distritación local, en el mencionado apartado de “Evaluación y Procedencia Técnica”, se concluyó:

*Dado lo anterior, es importante señalar que **las unidades geográficas que se determinan como no modificables** para las siguientes propuestas de*

cambio son: 1) el distrito conformado por los municipios de Ayala, Yecapixtla y Ocuituco y 2) el distrito conformado por los municipios de Tetela del Volcán, Zacualpan de Amilpas, Temoac, Jantetelco, Jonacatepec, Axochiapan y Tepalcingo. Ambas unidades geográficas se ilustran en el siguiente gráfico:



[Lo resaltado y subrayado es propio de la sentencia]

A partir de lo anterior, el Comité Técnico consideró que, para la integración del segundo escenario de distritación local, se tendrían las siguientes calificaciones y descripción gráfica:

Valores Segundo Escenario Distritación Federal de la entidad federativa de Morelos

Población	6.135433
Compacidad	4.340473
Tiempos de traslado	1.723466
Función de costo	12.199372
Distritos fuera de rango	0
Distritos Indígenas	2
Fracciones municipales	1

En el análisis del segundo escenario de distritación³⁴ presentado por la DERFE, el Comité Técnico recibió y analizó la propuesta única que

³⁴ Como se advierte del documento denominado *ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE LAS OBSERVACIONES PRESENTADAS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS AL SEGUNDO ESCENARIO DE DISTRITACIÓN LOCAL QUE REALIZA EL COMITÉ TÉCNICO PARA EL*

presentaron las representaciones de los partidos políticos Acción Nacional y Revolucionario Institucional ante la CNV, así como de esos partidos políticos en conjunto con el de la Revolución Democrática, del Trabajo, Verde Ecologista de México, Movimiento Ciudadano y Morena ante la CLV, con una función de costo de **11.787603** y una fracción municipal.

De la evaluación que llevó a cabo el Comité Técnico, se concluyó que la propuesta en cuestión **no era atendible para ser recomendada como tercer escenario**, en tanto que **disminuía de dos a uno los distritos indígenas** que ya se habían alcanzado, aunado a que la propuesta tampoco había preservado la unidad geográfica producto de la Consulta Indígena y Afromexicana que incorporó el segundo escenario. Por lo que se sugirió a la DERFE que el segundo escenario fuera considerado como tercer escenario de distritación local (escenario final) para el Estado de Morelos.

No obstante, en este punto del proceso, mediante acuerdo INE/CNV51/OCT/2022, la CNV recomendó a la DERFE adoptar una **propuesta alternativa de distritación**, con base en la aplicación del Criterio 8³⁵ del acuerdo INE/CG1466/2021.

Tal propuesta con función de costo **12.239405**, mantuvo la conformación de dos distritos indígenas –aunque integrados de manera diversa a la tercera propuesta de distritación–, con una fracción municipal adicional, que cumplía los otros siete criterios y, además, contaba con el consenso de todas las representaciones de los partidos políticos ante la CNV.

Los valores de ese escenario alternativo son los que se indican enseguida:

Distritos	Desviación Poblacional	Compacidad Geométrica	Tiempos de Traslado	Función de Costo	Distritos Fuera de Rango	Distritos Indígenas-Afromexicanos	Fracciones Municipales
12	6.438092	4.048065	1.753248	12.239405	0	2	3

SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LOS TRABAJOS DE DISTRITACIÓN NACIONAL PARA LA ENTIDAD FEDERATIVA DE MORELOS, que está agregado como parte del **Anexo 2** del acuerdo INE/CG816/2022 y forma parte integral del mismo.

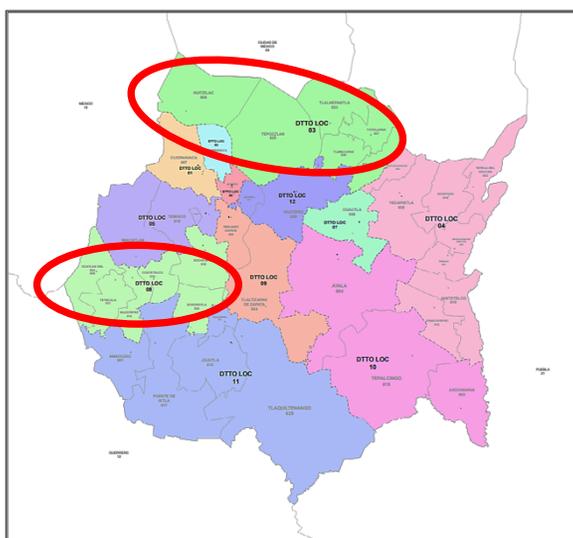
³⁵ Como se ha precisado, entre los criterios para la distritación nacional aprobados por el Consejo General del INE, el **criterio 8**, identificado como **Factores socioeconómicos y accidentes geográficos**, consiste en que, “Sobre los escenarios propuestos por la DERFE, podrán considerarse factores socioeconómicos y accidentes geográficos que generen escenarios distintos, que mejoren la operatividad, siempre y cuando: a. Se cumplan todos los criterios anteriores y, b. Se cuente con el consenso de la CNV”.

En Comité Técnico consideró que esa propuesta cumplía los Criterios Técnicos aprobados por el Consejo General del INE, así como sus reglas operativas³⁶.

En su oportunidad, la JGE aprobó someter a consideración del Consejo General del INE la propuesta de demarcación territorial de los distritos electorales uninominales locales de Morelos.

Finalmente, tal propuesta fue aprobada por las y los integrantes del Consejo General del INE como nueva demarcación territorial de los distritos electorales uninominales locales en que se divide el Estado de Morelos y sus respectivas cabeceras distritales se utilice a partir del Proceso Electoral Local coincidente con el Proceso Electoral Federal 2023-2024.

Para mejor referencia, la representación gráfica de la demarcación distrital aprobada, con la indicación de los distritos electorales locales indígenas es la siguiente:



B. Marco normativo

Los artículos 14 y 16 de la Constitución federal establecen la exigencia de que todo acto de autoridad esté debidamente fundado y motivado, a fin de

³⁶ Como se advierte del ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DEL TERCER ESCENARIO DE DISTRITACIÓN LOCAL QUE REALIZA EL COMITÉ TÉCNICO PARA EL SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LOS TRABAJOS DE DISTRITACIÓN NACIONAL PARA LA ENTIDAD FEDERATIVA DE MORELOS, que está agregado como parte del Anexo 2 del acuerdo INE/CG816/2022 y forma parte integral del mismo.

brindar seguridad jurídica a las personas en el goce y ejercicio de sus derechos. Mediante dicha exigencia se persigue que toda autoridad exponga de manera clara y detallada las razones de hecho y de Derecho que está tomando en consideración para apoyar sus determinaciones, a fin de evitar que se adopten decisiones arbitrarias³⁷.

En este sentido, siguiendo los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación³⁸, para satisfacer este requisito debe expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso (fundamentación) y deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto (motivación)³⁹.

La fundamentación y motivación como una garantía de las y los gobernados está reconocida en los ordenamientos internacionales con aplicación en el sistema jurídico mexicano, como es el artículo 8, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que consagra el derecho de toda persona a ser oída, con las debidas garantías, por un tribunal competente, independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones de cualquier carácter.

Así, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que la motivación es una de las “debidas garantías” previstas en dicho precepto, con el que se pretende salvaguardar el derecho a un debido proceso⁴⁰

En ese sentido, la fundamentación y motivación como parte del debido proceso constituye un límite a la actividad estatal, como el conjunto de requisitos que deben cumplir las autoridades para que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto de autoridad que pueda afectarlos⁴¹.

³⁷ Corte IDH. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 152.

³⁸ En adelante, SCJN.

³⁹ Resulta orientadora, al respecto, la tesis relevante de la Segunda Sala de la SCJN, con número de registro 818545, de rubro: *FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN*.

⁴⁰ Corte IDH. Caso López Mendoza vs. Venezuela. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011 Serie C No. 233, párr. 141.

⁴¹ Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C. No. 72. Párr. 92.



Asimismo, es criterio de este órgano jurisdiccional que el incumplimiento al deber de fundar y motivar se puede actualizar: **1)** Por falta de fundamentación y motivación y, **2)** Derivado de la incorrecta o indebida fundamentación y motivación.

La falta de fundamentación y motivación consiste en la omisión en que incurre la autoridad o el órgano partidista responsable de citar el o los preceptos que considere aplicables, así como de expresar razonamientos lógico-jurídicos a fin de hacer evidente la aplicación de esas normas jurídicas.

En cambio, la indebida fundamentación de un acto o resolución existe cuando la autoridad u órgano partidista responsable invoca algún precepto legal; sin embargo, no es aplicable al caso concreto porque sus características particulares no actualizan su adecuación a la prescripción normativa.

Finalmente, hay indebida motivación cuando la autoridad u órgano partidista responsable sí expresa las razones que tuvo en consideración para tomar determinada decisión, pero son discordantes con el contenido de la norma jurídica aplicable al caso.

En ese orden de ideas, es válido concluir que la falta de fundamentación y motivación implica la ausencia de tales requisitos, mientras que, una indebida fundamentación y motivación supone la existencia de esos requisitos, pero con una divergencia entre las normas invocadas y los razonamientos formulados por la autoridad responsable, respecto del caso concreto.

Aunado a ello, los efectos en uno y otro caso son igualmente diversos, toda vez que, en el primer supuesto será para que subsane la irregularidad expresando la fundamentación y motivación, en tanto que, en el segundo, la autoridad debe expresar correctamente, fundamentos y motivos diferentes a los que formuló en el acto o resolución impugnada.

En este contexto se debe destacar, siguiendo las directrices establecidas por el Pleno de la SCJN⁴², que la **motivación reforzada** “es una exigencia que se actualiza cuando se emiten ciertos actos o normas en los que puede llegarse a afectar algún derecho fundamental u otro bien relevante desde el punto de vista constitucional”, por lo que, “es indispensable que el ente que emita el acto o la norma razone su necesidad en la consecución de los fines constitucionalmente legítimos, ponderando específicamente las circunstancias concretas del caso”.

Asimismo, ha considerado que ese tipo de motivación implica el cumplimiento de ciertos requisitos, como son: **a)** la existencia de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir que procedía crear y aplicar las normas correspondientes y, consecuentemente, que está justificado que la autoridad haya actuado en el sentido en el que lo hizo; y, **b)** la justificación sustantiva, expresa, objetiva y razonable, de los motivos por los que se determinó la emisión del acto de que se trate.

3.2. Caso concreto

Conforme a lo expuesto, **asiste razón a la parte actora** cuando aduce que el INE violó en su perjuicio los derechos a la debida fundamentación y motivación, previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución federal, así como los derechos de la comunidad de Hueyapan a emitir y ser debidamente valoradas sus opiniones en el proceso de conformación de los distritos electorales uninominales locales del Estado de Morelos.

Ello, al haber desechado sin causa justificada las recomendaciones que fueron emitidas por sus habitantes mediante opinión recogida y declarada técnicamente viable y atendible por el Comité Técnico para la Distritación, cuando de las propias Reglas para la conformación de una propuesta de escenario de distritación se prevé que en el caso de que algún distrito electoral local o federal presente una modificación en su delimitación producto de la Consulta Indígena y Afromexicana y que fuera incorporada al segundo escenario de distritación por la DERFE, al considerarla

⁴² Tesis de jurisprudencia P./J. 120/2009, del Pleno de la SCJN, de rubro: MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS.



técnicamente procedente, se considerará como una unidad geográfica que deberá preservarse en cualquier propuesta de escenario que se presente.

De la lectura del acuerdo reclamado, de sus anexos y demás insumos que se encuentran en el expediente del juicio en que se actúa, se desprende que el INE incumplió con su obligación de fundar y motivar debidamente su determinación, porque sin exponer de forma suficiente las razones para justificar su actuación, aprobó la demarcación de los distritos electorales locales del Estado de Morelos, haciendo a un lado las propuestas resultado de la Consulta Indígena y Afromexicana, que el propio Comité Técnico había declarado como inmodificables al amparo de las mencionadas Reglas para la conformación de propuestas.

Para este órgano jurisdiccional, resulta insuficiente que la propuesta final de distritación que la JGE sometió a consideración del Consejo General del INE, para su aprobación como división distrital local definitiva del Estado de Morelos, se haya **justificado de manera genérica** en la aplicación del mencionado **Criterio 8**, de los aprobados por el Consejo General del INE para la distritación –identificado como *Factores socioeconómicos y accidentes geográficos*–, señalando simplemente que ese escenario alternativo –con función de costo de 12.239405, tres fracciones municipales y dos distritos con 40% o más de población indígena– fue **propuesto por el consenso** de las y los integrantes de la CNV y **observando los otros siete criterios**, aunado que **mejora las condiciones para la operatividad electoral**, por lo que éste fue el que la DERFE recomendó a la JGE como escenario final.

Pues con ello, el Instituto fue omiso en explicar las razones por las cuales la aplicación de dicho criterio es preponderante, preferente y suficiente para desatender las propuestas obtenidas en el marco de la Consulta Indígena y Afromexicana que se desarrolló durante el proceso de distritación local, porque **sólo mencionó, de manera genérica**, entre otros aspectos, una **mejora las condiciones para la operatividad electoral**.

Al respecto, se considera que, en este tipo de asuntos, en donde se ven involucrados derechos reconocidos en favor de los pueblos, comunidades

y personas indígenas, es menester que las autoridades actúen con un estricto respeto a su opinión y que las mismas sean debidamente escuchadas y valoradas⁴³. Por lo que cualquier determinación que se decida en torno a casos en donde dichos derechos estén involucrados, es menester que se lleve a cabo una adecuada fundamentación y motivación, incluyendo una **motivación reforzada**⁴⁴.

En este sentido es indispensable razonar y ponderar las circunstancias concretas del caso, en atención a los principios que podrían llegar a vulnerarse.

Sin embargo, como se ha señalado, en el caso específico ello no ocurrió así, ya que el INE fue omiso en especificar, con la debida puntualidad, las razones por las que, en sustitución a una propuesta que integraba la opinión formulada por la parte accionante y que había sido considerada como segundo y tercer escenario, era procedente adoptar una diversa, aún y cuando esta última haya contado con el consenso de las representaciones partidistas y también haya estado sustentado en un criterio previamente aprobado.

Al caso, podría existir una aparente incompatibilidad entre la Regla operativa que prohibía la modificación subsecuente de demarcaciones territoriales, por haber sido producto de una opinión emitida y validada como técnicamente procedente en el marco de la Consulta Indígena y Afromexicana; frente a un criterio de valoración de las propuestas, en el que se privilegia el consenso partidista.

Lo que cobra singular importancia en el caso que se resuelve, si se toma en consideración que, con esa modificación, las personas integrantes de la comunidad de Hueyapan dejaron de pertenecer a un distrito indígena, con las consecuencias jurídicas que ello implica.

⁴³ Al respecto, resulta orientados la tesis relevante XLI/2015, de rubro: DEMOCRACIA PARTICIPATIVA INDÍGENA. ES OBLIGACIÓN DEL ESTADO Y DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS PROMOVERLA.

⁴⁴ A mayor abundamiento, véase, por ejemplo, la tesis de jurisprudencia P./J.153/2005, del Pleno de la SCJN, de rubro: MUNICIPIOS. SU CREACIÓN NO PUEDE EQUIPARARSE A UN ACTO QUE SE VERIFIQUE EXCLUSIVAMENTE EN LOS ÁMBITOS INTERNOS DE GOBIERNO, POR LO QUE ES EXIGIBLE QUE SE APOYE EN UNA MOTIVACIÓN REFORZADA.



De ahí que resulte procedente **revocar** el acuerdo reclamado al haberse acreditado su indebida fundamentación y motivación.

SEXTA. Efectos

Por lo anteriormente expuesto, se **revoca** el acuerdo INE/CG816/2022, a efecto de que el INE lleve a cabo las acciones que estime pertinentes y proceda a emitir un nuevo acuerdo en el que, de manera debidamente fundada y a través de una motivación reforzada, determine la demarcación de los distritos electorales uninominales locales del Estado de Morelos. Determinación que, a su vez, deberá de notificar personalmente al actor, a fin de que se le hagan saber las razones, fundamentos y consideraciones que hayan llevado al Instituto a la aprobación del marco geográfico que en su caso se determine.

Hecho lo anterior, el Instituto deberá de informar a esta Sala Superior el cumplimiento de esta resolución, dentro de las veinticuatro horas siguientes a que ello ocurra.

Por lo expuesto y fundado, se aprueban los siguientes

RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se **sobresee parcialmente** en el juicio de la ciudadanía, en los términos que se precisan en la consideración SEGUNDA de esta ejecutoria.

SEGUNDO. Se **revoca** el acuerdo controvertido, por las razones y para los efectos que han quedado precisados.

Notifíquese, como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron y firmaron de manera electrónica los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia del Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, así como la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, ponente en el presente asunto, por lo que lo hace suyo para efectos de resolución el Magistrado Presidente Reyes Rodríguez Mondragón. El Secretario General de Acuerdos da fe.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.