



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

## RECURSO DE APELACIÓN

**EXPEDIENTE:** SUP-RAP-206/2023

**RECURRENTE:** MORENA

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

**MAGISTRADO PONENTE:** FELIPE  
ALFREDO FUENTES BARRERA

**SECRETARIADO:** FRANCISCO M.  
ZORRILLA MATEOS, YURITZY DURÁN  
ALCÁNTARA Y PEDRO ANTONIO  
PADILLA MARTÍNEZ

**COLABORÓ:** JOSÉ NORBERTO  
ROGELIO GARCÍA LOYO

Ciudad de México, a veintisiete de septiembre de dos mil veintitrés.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta sentencia en el sentido de **confirmar** el acuerdo INE/CG515/2023 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se aprobó la modificación de la cartografía electoral del estado de Oaxaca, respecto de los municipios de San Pedro Ixtlahuaca y Santa Cruz Xoxocotlán, así como la localidad de Cerro Hidalgo.

### I. ASPECTOS GENERALES

MORENA controvierte el acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en el que se aprobó la modificación de la cartografía electoral del estado de Oaxaca, respecto de los municipios de San Pedro Ixtlahuaca y Santa Cruz Xoxocotlán, así como la localidad de Cerro Hidalgo.

Lo anterior, al considerar que no se llevó a cabo una consulta previa, libre e informada a las comunidades indígenas asentadas en los municipios de San Pedro Ixtlahuaca y Santa Cruz Xoxocotlán, así como la localidad de Cerro Hidalgo.

En consecuencia, la controversia se centrará en analizar si el acto que se combate fue emitido conforme a derecho.

**SUP-RAP-206/2023**

**II. ANTECEDENTES**

De lo narrado por la promovente y de las constancias que obran en el expediente, se advierte lo siguiente:



1. **Decreto 587.** El diecisiete de abril de dos mil diecisiete se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca, el Decreto mediante el cual la Sexagésima Tercera Legislatura Constitucional del H. Congreso del Estado de Oaxaca, aprueba “El Convenio celebrado entre los Municipios de San Pedro Ixtlahuaca y Santa Cruz Xoxocotlán, Centro, Oaxaca, referente a la aclaración de claves de localidad Geoestadísticos de las colonias Wenceslao Victoria Soto, Los Mangales, José Guadalupe Martínez García, Loma de la Hacienda, Ojo de Agua, Las Razas, Juquilita, Los Sabinos, Clara Córdoba Morán y Veinticinco de Mayo que pertenecen al municipio de San Pedro Ixtlahuaca, Centro, Oaxaca.
2. **Decreto 1580.** El ocho de agosto de dos mil veinte se publicó en el Periódico Oficial de Oaxaca, el Decreto por el cual la Sexagésima Cuarta Legislatura Constitucional del H. Congreso del Estado de Oaxaca aprueba “El Convenio amistoso de reconocimiento de Límites Territoriales entre los Municipios Santa Cruz Xoxocotlán y San Pedro Ixtlahuaca del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, suscrito el cinco de diciembre de dos mil diecinueve”.
3. **Decreto 671.** El diez de septiembre de dos mil veintidós se publicó en el Diario Oficial del Gobierno de Oaxaca, el Decreto por el cual el Congreso local aprueba la segregación de la Agencia de Policía de Cerro Hidalgo del municipio de San Martín Peras, Juxtlahuaca, para su incorporación administrativa al municipio de Coicoyán de las Flores, Juxtlahuaca, Oaxaca.
4. **Informes técnicos para la modificación de la cartografía electoral.** El diez y diecisiete de abril del presente, la Coordinación de Operación en Campo de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores (COC) remitió a la Secretaría Técnica Normativa (STN), ambas de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores (DERFE), los informes siguientes:
  - Informe Técnico Segregación de la localidad Cerro Hidalgo del municipio de San Martín Peras al de Coicoyán de las Flores, estado de Oaxaca.
  - Informe Técnico Modificación de límites municipales entre San Pedro Ixtlahuaca y Santa Cruz Xoxocotlán, estado de Oaxaca.
5. **Dictamen Jurídico.** El veintiuno de junio del presente año, la STN emitió el

## **SUP-RAP-206/2023**

dictamen jurídico sobre la modificación de la cartografía electoral respecto de los límites municipales entre San Pedro Ixtlahuaca y Santa Cruz Xoxocotlán, estado de Oaxaca, y el veintisiete de junio siguiente, el de la localidad de Cerro Hidalgo, de la misma entidad.

6. **Remisión de dictamen jurídico.** El veintiocho de junio de dos mil veintitrés, la COC remitió a la Dirección de la Secretaría de las Comisiones de Vigilancia de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, el “Dictamen-Técnico-Jurídico” sobre la modificación de la cartografía electoral respecto de los límites municipales entre San Pedro Ixtlahuaca y Santa Cruz Xoxocotlán, así como el de la localidad de Cerro Hidalgo, todos del estado de Oaxaca, para que se hiciera del conocimiento de las representaciones partidistas acreditadas ante la comisión nacional de vigilancia.
7. Esos dictámenes fueron entregados a las representaciones partidistas los días treinta de junio y tres de julio, respectivamente, para su conocimiento y en su caso, para que hicieran las observaciones que consideraran oportunas.
8. **Conclusión del plazo para formular observaciones.** El diecinueve de julio de dos mil veintitrés venció el plazo de veinte días naturales para que las representaciones de los partidos políticos realizaran manifestaciones o, en su caso, aportaran información adicional que consideraran pertinente al caso respecto de la modificación de la cartografía electoral del estado de Oaxaca, concretamente respecto de los municipios San Pedro Ixtlahuaca y Santa Cruz Xoxocotlán, sin que se haya realizado alguna observación por parte de esas representaciones.
9. **Recomendación de la CNV.** El veintidós de agosto de dos mil veintitrés la Comisión Nacional de Vigilancia (CNV) recomendó al Consejo General del INE aprobara la modificación de la cartografía electoral del estado de Oaxaca, respecto de los municipios de San Pedro Ixtlahuaca y Santa Cruz Xoxocotlán y la localidad Cerro Hidalgo.
10. **Aprobación de proyecto.** El veintitrés de agosto la Comisión del Registro Federal de Electorales (CRFE) aprobó mediante acuerdo INE/CRFE47/07SE/2023 someter a consideración del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, el proyecto por el que se aprueba la



modificación a la cartografía electoral del estado de Oaxaca respecto los municipios de San Pedro Ixtlahuaca y Santa Cruz Xoxocotlán, así como el de la localidad de Cerro Hidalgo, todos del estado de Oaxaca.

11. **Acuerdo impugnado.** El veinticinco de agosto del año en curso, en sesión extraordinaria, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el acuerdo por el que se modifica la cartografía electoral del estado de Oaxaca respecto de los municipios de San Pedro Ixtlahuaca y Santa Cruz Xoxocotlán, así como el de la localidad de Cerro Hidalgo, todos del estado de Oaxaca.
12. **Recurso de apelación.** Inconforme con lo anterior, el treinta y uno de agosto de este año, MORENA presentó demanda de recurso de apelación.
13. **Integración del expediente y turno.** El magistrado presidente de esta Sala Superior ordenó integrar el expediente SUP-RAP-206/2023, así como turnarlo a la ponencia del magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
14. **Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el magistrado instructor radicó el expediente en la ponencia a su cargo, admitió la demanda y al no existir diligencias pendientes de desahogar, declaró cerrada la instrucción.

### **III. COMPETENCIA**

15. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es legalmente competente para conocer del medio de impugnación, porque el partido recurrente controvierte un acto emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.
16. Así también porque la controversia está vinculada con la geografía electoral, respecto de la cual, este máximo órgano jurisdiccional tiene competencia originaria.
17. Lo anterior, con fundamento en los artículos 41, párrafo tercero, Base VI; 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 166, fracción III, incisos a) y g); 169, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 44, párrafo 1,

## SUP-RAP-206/2023

inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

### IV. REQUISITOS DE PROCEDENCIA

18. El recurso reúne los requisitos de procedibilidad previstos en los artículos 7; 8; 9, párrafo 1; y, 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como se demuestra a continuación.
19. **A. Forma.** Se cumplen los requisitos formales previstos en el artículo 9, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque el recurso se presentó por escrito ante la autoridad responsable; se hizo constar el nombre y firma autógrafa de quien interpone el recurso, en representación del partido político Morena; se identifica el acto impugnado y la responsable; asimismo, se mencionan los hechos que constituyen los antecedentes del caso y se expresan agravios.
20. **B. Oportunidad.** Se cumple con el requisito, porque la demanda se promovió dentro del plazo de cuatro días previsto en el artículo 8 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
21. La parte recurrente tuvo conocimiento del acto impugnado el viernes veinticinco de agosto de dos mil veintitrés. **El plazo para presentar el recurso transcurrió del lunes veintiocho al jueves treinta y uno del mismo mes y año**, sin contar el sábado veintiséis y domingo veintisiete siguientes, por ser inhábiles, de conformidad con el artículo 7, párrafo segundo, de la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral<sup>1</sup>, porque el asunto no está relacionado de forma directa con un proceso electoral.
22. En ese sentido, si la demanda fue recibida ante la Oficialía de Partes Común del Instituto Nacional Electoral el jueves treinta y uno de agosto de dos mil veintitrés, es evidente su oportunidad.

---

<sup>1</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."



23. **C. Legitimación y personería.** Ambos requisitos están cumplidos, dado que el recurrente es un partido político y comparece por conducto de su representante, como se reconoce en el informe circunstanciado.
24. **D. Interés jurídico.** El partido político cuenta con interés jurídico, dado que se controvierte el acuerdo donde se realiza la modificación a la cartografía electoral del estado de Oaxaca respecto los municipios de San Pedro Ixtlahuaca y Santa Cruz Xoxocotlán, así como el de la localidad de Cerro Hidalgo, todos del estado de Oaxaca, exponiendo en esencia que resulta contraria a derecho, al no haberse hecho una consulta previa libre e informada a las comunidades indígenas asentadas en los municipios antes citados.
25. El requisito bajo análisis se cumple porque los partidos políticos cuentan con interés para ejercer acciones tuitivas del interés general, de conformidad con la jurisprudencia 10/2005, de rubro: **ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUEDAN DEDUCIR.**
26. **E. Definitividad y firmeza.** Se cumple con el requisito, porque la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral no prevé algún otro recurso o juicio que deba agotarse previamente a la tramitación de este medio.

## **V. ESTUDIO DE FONDO**

### **A. Pretensión y causa de pedir**

La pretensión del recurrente es que se revoque el acuerdo impugnado, basando su causa de pedir en que no existió una consulta previa a las comunidades indígenas asentadas en los municipios de Santa Cruz Xoxocotlán y San Pedro Ixtlahuaca.

### **B. Estudio**

#### **i. Tesis de la decisión**

27. No le asiste razón al accionante, al resultar **infundados** los motivos de inconformidad del recurrente, ya que la autoridad administrativa electoral sí realizó una consulta indígena previa en los territorios vinculados con la modificación de la cartografía electoral, respecto de los municipios de San

## SUP-RAP-206/2023

Pedro Ixtlahuaca y Santa Cruz Xoxocotlán, así como la localidad de Cerro de Hidalgo.

28. Igualmente son **infundados** los agravios relativos a que la autoridad electoral debió haber realizado una consulta indígena previa, previo aprobar la modificación a la cartografía electoral que involucra a las dos localidades referidas. Ello porque esa atribución le corresponde al Congreso del Estado de Oaxaca mediante la emisión de los Decretos correspondientes, y la autoridad electoral se limita a impactar el contenido del mismo en la cartografía electoral como resultado de la determinación adoptada por el poder legislativo de esa entidad.

### ii. Marco de referencia

#### **Parámetro de regularidad constitucional del derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos**

29. Este Tribunal Pleno, con base en lo dispuesto por los artículos 1°, párrafo primero, y 2 de la Constitución Federal y 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo,<sup>2</sup> ha concluido reiteradamente que los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos tienen el derecho humano a ser consultados en forma previa, informada, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales, y de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo, cuando las autoridades pretendan emitir una norma general o adoptar una acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses de manera directa.
30. Lo anterior, ha sido sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las acciones de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019 y 116/2019 y su acumulada 117/2019.
31. Las características de la consulta son las siguientes:

---

<sup>2</sup> "Artículo 6

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

a) **consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;**

b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin".



- **La consulta debe ser previa.** Debe realizarse durante las primeras etapas del plan o proyecto de desarrollo o inversión o de la concesión extractiva y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad.
  - **La consulta debe ser culturalmente adecuada.** El deber estatal de consultar a los pueblos indígenas debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones. Lo anterior, exige que la representación de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones.
  - **La consulta debe ser informada.** Los procesos de otorgamiento exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto a las comunidades consultadas, previamente y durante la consulta. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto de forma voluntaria.
  - **La consulta debe ser de buena fe,** con la finalidad de llegar a un acuerdo. Se debe garantizar, a través de procedimientos claros de consulta, que se obtenga su consentimiento previo, libre e informado para la consecución de dichos proyectos. La obligación del Estado es asegurar que todo proyecto en área indígena o que afecte su hábitat o cultura, sea tramitado y decidido con participación y en consulta con los pueblos interesados con vistas a obtener su consentimiento y eventual participación en los beneficios.
32. Al respecto, las legislaturas locales tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para consultar a los representantes de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.
33. En esos términos, es necesario que los procesos de participación a través de la consulta —previo a la presentación de la iniciativa o una vez que ello ha sido realizado— permitan incidir en el contenido material de la medida legislativa correspondiente.

## **SUP-RAP-206/2023**

34. En efecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado sobre la necesidad de que en los procesos de consulta se establezcan metodologías, protocolos o planes de consulta que las permitan llevar a buen término, bajo los principios rectores característicos ya expuestos.

### **iii. Motivos de disenso**

35. El partido recurrente alega esencialmente lo siguiente:

#### **Falta de consulta previa, libre e informada a las comunidades indígenas asentadas en los municipios de Santa Cruz Xoxocotlán y San Pedro Ixtlahuaca.**

- El acuerdo genera una vulneración a las comunidades indígenas en los municipios de Santa Cruz Xoxocotlán y San Pedro Ixtlahuaca. Ello porque de acuerdo con datos del INEGI, ambos municipios cuentan con un porcentaje de población indígena alto. El municipio de Santa Cruz Xoxocotlán se rige por el sistema de partidos y el de San Pedro Ixtlahuaca se rige por su propio sistema normativo interno, de acuerdo con el catálogo de municipios con el que cuenta el Instituto Estatal y de Participación Ciudadana de Oaxaca.
- De acuerdo con la cartografía electoral que estaba vigente, las personas que habitan dentro de la sección 1727 correspondiente al municipio de Santa Cruz Xoxocotlán, del Distrito Federal 03 y del Local 15 participaron dentro de la elección inmediata anterior, siendo la extraordinaria en la que resultaron electas las Concejalías al Ayuntamiento que actualmente se encuentran fungiendo como tal. Lo cual se acredita con la verificación al sistema de cómputos del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca correspondiente a las elecciones extraordinarias del año dos mil veintidós, dentro del cual se advierte que en la sección 1727 se instalaron casillas básicas y contiguas determinadas por el encarte aprobado por el INE.
- Los municipios vinculados, al encontrarse asentadas comunidades indígenas del estado de Oaxaca, están protegidos por el artículo 2 de la Constitución y demás contenidos en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo respecto a los derechos de



las Comunidades Indígenas y Tribales, dentro del cual se prevé la existencia de un derecho particular a poder ser consultados de manera previa a las modificaciones administrativas como legislativas que puedan impactar en su organización interna.

- Los municipios de Santa Cruz Xoxocotlán y San Pedro Ixtlahuaca no fueron consultados para efectos de que sea implementada la medida correspondiente a la modificación del marco geográfico electoral por lo que existe una vulneración a los derechos de las comunidades.
- La medida adoptada por el Instituto Nacional Electoral resulta jurídicamente inviable, pues lacera los derechos de participación política de las personas que participan de manera efectiva dentro del Municipio de Santa Cruz Xoxocotlán en las elecciones inmediata anterior y las que fueron llevadas a cabo previamente para elegir a las Concejalías del referido Ayuntamiento y, por otro lado, porque establece una medida intrusiva en el sistema normativo interno del Municipio de San Pedro Ixtlahuaca, pues incorpora una porción territorial que se ceñirá a la participación de dicho municipio y a la representatividad del mismo.

#### **iv. Justificación**

36. Los agravios del partido son **infundados** porque contrario a lo que alega el recurrente, es un hecho público y notorio que la autoridad electoral sí llevó a cabo una consulta indígena previo al acuerdo de modificación de la cartografía electoral del estado de Oaxaca, respecto de los municipios involucrados. Por tanto, no genera la afectación a las comunidades indígenas que refiere en su escrito de demanda.
37. En primer lugar, es importante destacar 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 a los criterios y reglas de la autoridad electoral.

## SUP-RAP-206/2023

38. De ahí que tal y como lo ha sostenido esta Sala Superior, la delimitación geográfica realizada por la autoridad administrativa electoral permite contar con una perspectiva integral y objetiva de la delimitación de los distritos electorales, sin que el criterio poblacional sea el único que debe observar la autoridad, ya que la delimitación de cada uno de estos distritos debe cumplir con cuatro propósitos:
39. 1) Que cada voto emitido tenga el mismo valor, por servir siempre para elegir a un número similar de representantes; 2) Evitar que en la delimitación de los distritos prevalezcan motivos políticos que beneficien a un partido en especial; 3) Facilitar a la ciudadanía la emisión del sufragio, de forma tal 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 4) 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.<sup>3</sup>
40. En el caso, el partido alega que no se realizó una consulta respecto de la población indígena que habita los municipios involucrados previo a la aprobación del acuerdo controvertido.
41. Lo sostenido por el partido recurrente es incorrecto, pues es cierto que la actualización al marco geográfico electoral en los municipios de San Pedro Ixtlahuaca y Santa Cruz Xoxocotlán, así como la localidad de Cerro Hidalgo está vinculada directamente con la expedición de diversos decretos por la Sexagésima Tercera, Sexagésima Cuarta y Sexagésima Quinta Legislaturas Constitucionales del Congreso de Oaxaca.
42. No obstante, **la autoridad administrativa electoral, sí llevó a cabo una consulta indígena en las demarcaciones territoriales de los distritos electorales uninominales en que se divide el estado de Oaxaca**, tal y como se desprende del Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral **INE/CG870/2022** aprobado en sesión extraordinaria del catorce de diciembre de dos mil veintidós.

---

<sup>3</sup> Ver. SUP-RAP-307/2022 y tesis relevante LXXIX/2002, de rubro: "GEOGRAFÍA ELECTORAL. CONCEPTO Y PRÓPOSITOS".



43. La autoridad administrativa electoral, a través de la DERFE y de la Vocalía del Registro Federal de Electores de la Junta Local Ejecutiva advirtió la necesidad de realizar adecuaciones al marco geográfico electoral del estado de Oaxaca, en virtud de la expedición de los siguientes Decretos:

**a) Decreto No. 587** mediante el cual, la Sexagésima Tercera Legislatura Constitucional del H. Congreso del Estado de Oaxaca, aprueba “El Convenio celebrado entre los Municipios de San Pedro Ixtlahuaca y Santa Cruz Xoxocotlán, Centro, Oaxaca, referente a la aclaración de claves de localidad Geoestadísticos de las colonias Wenceslao Victoria Soto, Los Mangales, José Guadalupe Martínez García, Loma de la Hacienda, Ojo de Agua, las Razas, Juquilita, Los Sabinos, Clara Córdoba Morán y Veinticinco de Mayo que pertenecen al municipio de San Pedro Ixtlahuaca, Centro, Oaxaca.

**b) Decreto No. 1580** mediante el cual la Sexagésima Cuarta Legislatura Constitucional del H. Congreso del Estado de Oaxaca, aprueba “El Convenio amistoso de reconocimiento de Límites Territoriales entre los Municipios de Santa Cruz Xoxocotlán y San Pedro Ixtlahuaca del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, suscrito el 5 de diciembre de 2019”.

**c) Decreto No. 671**, mediante el cual la Sexagésima Quinta Legislatura Constitucional del H. Congreso del Estado de Oaxaca, aprueba la segregación de la Agencia de Policía de Cerro Hidalgo, del municipio de San Martín Peras, Juxtlahuaca, para su incorporación administrativa al municipio de Coicoyán de las Flores, Juxtlahuaca, Oaxaca.

Cabe destacar que, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 49, 50 y 51 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, el Congreso tiene entre sus facultades, el aprobar los convenios amistosos que celebren los municipios para fijar sus límites territoriales.

44. Así también, los artículos 21 y 22 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca dispone que el territorio municipal podrá modificarse mediante resolución de conflicto de límites entre municipios, por convenio de sus respectivos ayuntamientos y aprobados por el Congreso. Así también que

## SUP-RAP-206/2023

el Congreso del estado podría decretar el cambio de un centro de población a otro municipio, siempre y cuando se acredite por medios legales: a) que así lo ha decidido la mayoría de los habitantes; b) no genera conflictos de cualquier naturaleza, incluyendo problemas de índole administrativa o políticos, y c) el cambio propicia la pacificación de los conflictos o problemas existentes en su caso.

45. Ahora bien, el artículo 35 de los Lineamientos para la Actualización del Marco Geográfico Electoral, mandata a la autoridad electoral a realizar trabajos de actualización cartográfica electoral a nivel municipal o estado cuando: **a) Exista un documento emitido por autoridad competente conforme a lo que establece la legislación local que corresponda, y no coexista con un procedimiento que conforme a la legislación en la materia impida modificarlos**, y b) cuando exista ambigüedad técnica en la descripción de los límites que impida su representación en la cartografía electoral, por lo que se procurará contar con los elementos de la ciencia cartográfica, en particular los correspondientes a la planimetría con respecto a los límites estatales y municipales, con la exactitud requerida para llevar a cabo tal modificación.
46. En relación con lo anterior, es importante destacar que en su momento esa autoridad administrativa electoral emitió el acuerdo **INE/CG1467/2021** por el que se aprobó el “Protocolo para la Consulta previa, libre e informada a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas en materia de Diritación Electoral” (Protocolo), el cual es el instrumento normativo para aplicar la Consulta Indígena y Afromexicana, con el objetivo de recibir las opiniones, propuestas y planteamientos sobre la forma como podrían quedar agrupados los municipios donde se ubican los pueblos y las comunidades indígenas y afromexicanas dentro de los distritos electorales federales y locales y sobre la ubicación de las cabeceras distritales.<sup>4</sup>
47. Ahora bien, tal y como se refiere a foja 31 del acuerdo INE/CG870/2022, siguiendo las pautas del Protocolo, previo a la conformación del proyecto de la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales locales del estado de Oaxaca, se llevó a cabo la consulta a las instituciones representativas de las comunidades y pueblos indígenas y afromexicanos

---

<sup>4</sup> Ese acuerdo fue confirmado por esta Sala Superior en el SUP-JDC-1296/2021 y acumulados.



en esa entidad federativa, a través de la ejecución de las siguientes cinco etapas:

**1. Etapa de actos y acuerdos previos:** El INE, en coadyuvancia con el Instituto de los Pueblos Indígenas (INPI), definieron el objeto de la consulta Indígena y Afromexicana, la identificación de los actores de la consulta, los sujetos a consultar y el método para desahogar el proceso de consulta. Previo a la realización de la etapa informativa, se pusieron a consideración de los pueblos y comunidades en el estado, por conducto de sus autoridades, la metodología propuesta para el desahogo del proceso de consulta.

**2. Etapa informativa:** Se proporcionó a las autoridades indígenas, tradicionales, comunitarias y representaciones indígenas y afromexicanas consultadas, toda la información dispuesta respecto de la distritación electoral y la ubicación de los pueblos indígenas y afromexicanos en los distritos electorales, a fin de propiciar la reflexión, debate y consenso de las propuestas. Para ello se llevaron a cabo reuniones informativas distritales en donde se presentó el proyecto de distritación local de la entidad, su procedimiento, su tipo y sus alcances.

De esa forma, el INE en coordinación con el INPI, realizaron la difusión del proceso de distritación electoral y de la consulta a través de los medios de comunicación de manera previa al inicio de las reuniones informativas distritales en el país.

**Etapa deliberativa:** Las comunidades consultadas a través de sus autoridades indígenas, tradicionales y/o comunitarias, de conformidad con sus propias formas de deliberación y toma de decisión, reflexionaron la información brindada para construir sus decisiones respecto del proyecto de Distritación Nacional. Cada pueblo o comunidad quedó en plena libertad de realizar su proceso de deliberación en reuniones en su propia comunidad.

**Etapa consultiva:** Se estableció diálogo entre el INE y las comunidades consultadas a través de reuniones consultivas

## SUP-RAP-206/2023

distritales de autoridades indígena, tradiciones y/o comunitarias, con la finalidad de lograr acuerdos para alcanzar el objetivo de la consulta. Se abrió un plazo de siete días, posteriores a la realización de la última reunión consultiva distrital en el estado de Oaxaca, durante el cual se recibieron en las Juntas Distritales y Locales electorales del INE, las opiniones, propuestas, sugerencias y observaciones generadas en las reuniones respectivas, formuladas por las personas participantes.

**Etapas de valoración de las opiniones y sugerencias:** El INE a través de la DERFE procedió a realizar el análisis de las propuestas, sugerencias, observaciones y contenidos normativos, tomando como base los criterios técnicos y reglas operativas, así como los criterios de evaluación propuestos de escenario. Así también, en el caso de las propuestas y sugerencias que no procedieron, la DERFE explicó las razones por las que no fueron consideradas, cumpliendo con el deber de acomodo y razonabilidad.

48. Igualmente, tal y como se refiere en el acuerdo correspondiente, en el desarrollo de la Consulta Indígena y Afromexicana en el estado de Oaxaca, se contó con el acompañamiento del INPI, quien tiene el carácter de Órgano Técnico de la consulta.
49. Cabe destacar que en el acuerdo INE/CG870/2022, se especificó a foja 48, que algunas secciones que integran el escenario final que se aprueba a través de ese acuerdo, eran **resultado del proyecto de Reseccionamiento 2021, aprobado por el Consejo General del INE en el Acuerdo INE/CG31/2022**. De esas secciones nuevas que resultaron, se encuentran entre otras, **el municipio de Santa Cruz Xoxocotlán, en la sección origen 1725 con dos secciones nuevas**.
50. Aunado a lo anterior, como se sostiene en el acuerdo impugnado, la modificación a la cartografía electoral del estado de Oaxaca, respecto a los límites municipales de San Pedro Ixtlahuaca y Santa Cruz Xoxocotlán, así como la segregación de la localidad de Cerro Hidalgo, obedeció a la determinación del Congreso de Oaxaca al expedir los Decretos 587 por la Sexagésima Tercera Legislatura, 580 por la Sexagésima Cuarta Legislatura y 671 por la Sexagésima Quinta Legislatura de esa entidad.



51. Así también, la DERFE hizo del conocimiento de las representaciones partidistas acreditadas ante la Comisión Nacional de Vigilancia, los dictámenes técnico-jurídicos respectivos, con la finalidad de que pudieran emitir su opinión o comentarios sobre los casos de actualización cartográfica, **sin que alguna representación política hubiera realizado alguna observación.**
52. En ese sentido, tal y como se explicó previamente, la delimitación de la geografía electoral es un acto complejo que implica la realización de diversos trabajos y actividades. En este caso, implicó en su momento la expedición de diversos decretos por el Congreso del Estado de Oaxaca, la consulta a los pueblos indígenas y afromexicanos asentados en el territorio de la entidad, y la modificación de la cartografía electoral respecto de los municipios de San Pedro Ixtlahuaca y Santa Cruz Xoxocotlán, así como la localidad de Cerro Hidalgo.
53. Por tanto, contrario a lo sostenido por el partido recurrente, la autoridad electoral sí realizó una consulta indígena previa en el territorio respecto del cual se realizó la modificación de la cartografía electoral referida.
54. Cabe destacar que el partido político recurrente no controvierte por vicios propios la consulta efectuada por el órgano correspondiente, sino que únicamente se limita a sostener que no se llevó a cabo, la cual sí se encuentra acreditada en autos.
55. Por otra parte, el partido alega que la autoridad electoral estaba obligada a realizar una consulta indígena previo a la modificación cartográfica electoral respecto de los municipios de San Pedro Ixtlahuaca y Santa Cruz Xoxocotlán, así como la localidad de Cerro de Hidalgo.
56. No obstante, esos motivos de inconformidad deben considerarse como **infundados** ya que no le corresponde a la autoridad administrativa electoral la definición de la delimitación político-administrativa entre dos o más municipios, sino al poder legislativo local.
57. Como consecuencia de la expedición de los Decretos por el Congreso del Estado de Oaxaca previamente referidos, la autoridad electoral de acuerdo con lo previsto en los numerales 29 y 30 de los Lineamientos para la

## **SUP-RAP-206/2023**

Actualización del Marco Geográfico Electoral llevó a cabo la actualización cartográfica por la modificación de límites municipales.

58. De ahí que la integración de la cartografía electoral mantenga una actualización constante como consecuencia de la integración de nuevos asentamientos humanos, la creación de nuevos municipios, la modificación de límites territoriales, entre otras cuestiones.
59. En ese sentido, los agravios del recurrente son infundados porque los Decretos (587, 1580 y 671) que dieron origen a la actualización cartográfica no fueron emitidos por la autoridad electoral, sino por el Congreso del Estado de Oaxaca.
60. En consecuencia, ante lo **infundados** de los conceptos de agravio, lo procedente conforme a Derecho es confirmar el acuerdo impugnado-
61. Con base en lo expuesto, se aprueba el siguiente

### **VI. RESOLUTIVO**

**ÚNICO.** Se **confirma** el acuerdo impugnado.

**NOTIFÍQUESE**, como en derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias que correspondan y archívese el expediente como asunto concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto concurrente de la magistrada Janine M. Otálora Malassis. El Secretario General de Acuerdos da fe que la presente resolución se firma de manera electrónica.

Este documento es autorizado 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.



**VOTO CONCURRENTENTE QUE EMITE LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS RESPECTO A LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE APELACIÓN SUP-RAP-206/2023<sup>5</sup>**

Emito el presente voto porque, si bien comparto el sentido de confirmar el acuerdo controvertido<sup>6</sup> –emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral<sup>7</sup>, por el que se aprobó la modificación de la Cartografía Electoral del Estado de Oaxaca–, no coincido con la totalidad de las consideraciones que sustentan la determinación de la Sala Superior.

**Contexto del caso**

Este asunto surgió en el contexto de la emisión, por parte del Congreso del Estado de Oaxaca, de tres Decretos sobre límites territoriales, segregación municipal y aclaración de claves de localidad, respectivamente.

Mediante el decreto 587, el Congreso del Estado aprobó el Convenio celebrado entre los Municipios de San Pedro Ixtlahuaca y Santa Cruz Xoxocotlán, Centro, Oaxaca, referente a la aclaración de claves de localidad Geoestadísticas de las colonias Wenceslao Victoria Soto, Los Mangales, José Guadalupe Martínez García, Loma de la Hacienda, Ojo de Agua, Las Razas, Juquilita, Los Sabinos, Clara Córdoba Morán y Veinticinco de Mayo que pertenecen al municipio de San Pedro Ixtlahuaca, Centro, Oaxaca.

Con la emisión del Decreto 1580, el Congreso del Estado aprobó el Convenio amistoso de reconocimiento de Límites Territoriales entre los Municipios Santa Cruz Xoxocotlán y San Pedro Ixtlahuaca del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, suscrito el cinco de diciembre de dos mil diecinueve.

Finalmente, mediante Decreto 671, el Congreso local aprobó la segregación de la Agencia de Policía de Cerro Hidalgo del municipio de San Martín Peras, Juxtlahuaca, para su incorporación administrativa al municipio de Coicoyán de las Flores, Juxtlahuaca, Oaxaca.

A partir de la emisión y publicación en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca, el INE llevó a cabo las actuaciones pertinentes hasta la

---

<sup>5</sup> Con fundamento en los artículos 167, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.

<sup>6</sup> INE/CG515/2023.

<sup>7</sup> En adelante, INE.

## **SUP-RAP-206/2023**

aprobación, por parte del Consejo General, del acuerdo ahora controvertido por el que se modifica la cartografía electoral del estado de Oaxaca respecto de los municipios de San Pedro Ixtlahuaca y Santa Cruz Xoxocotlán, así como de la localidad de Cerro Hidalgo.

Morena promueve el recurso de apelación que se resuelve, a fin de controvertir el citado acuerdo. En su demanda, el recurrente plantea como motivo de agravio la falta de consulta previa, libre e informada a las comunidades indígenas asentadas en los municipios de Santa Cruz Xoxocotlán y San Pedro Ixtlahuaca.

### **Argumentación en la sentencia**

En la sentencia aprobada se ha determinado confirmar el acuerdo controvertido.

Se ha considerado, en primer lugar, que los agravios son infundados porque contrario a lo que alega el recurrente, es un hecho público y notorio que la autoridad electoral sí llevó a cabo una consulta indígena previo al acuerdo de modificación de la cartografía electoral del Estado de Oaxaca, respecto de los municipios involucrados. Por tanto, no genera la afectación a las comunidades indígenas que refiere en su escrito de demanda.

Ello, a partir de que la autoridad administrativa electoral, sí llevó a cabo una consulta indígena en las demarcaciones territoriales de los distritos electorales uninominales en que se divide el estado de Oaxaca, tal y como se desprende del acuerdo INE/CG870/2022, del Consejo General del INE, aprobado en sesión extraordinaria del catorce de diciembre de dos mil veintidós.

Por otra parte, se consideró que el recurrente alega que la autoridad electoral estaba obligada a realizar una consulta indígena previo a la modificación cartográfica electoral respecto de los municipios de San Pedro Ixtlahuaca y Santa Cruz Xoxocotlán, así como la localidad de Cerro de Hidalgo.

Al respecto, se resuelve que esos motivos de inconformidad deben considerarse como **infundados** ya que no le corresponde a la autoridad administrativa electoral la definición de la delimitación político-administrativa entre dos o más municipios, sino al poder legislativo local.



Así, como consecuencia de la expedición de los Decretos por el Congreso del Estado de Oaxaca a los que se ha hecho referencia, conforme con lo previsto en los numerales 29 y 30 de los Lineamientos para la Actualización del Marco Geográfico Electoral, la autoridad electoral llevó a cabo la actualización cartográfica por la modificación de límites municipales.

En ese sentido, los agravios del recurrente son infundados porque los Decretos que dieron origen a la actualización cartográfica no fueron emitidos por la autoridad electoral, sino por el Congreso del Estado de Oaxaca.

#### **Materia del voto concurrente**

Emito voto concurrente, porque aun cuando coincido con el sentido de **confirmar** el acuerdo controvertido, ello no es así con la totalidad de las consideraciones que sustentan la determinación aprobada por la mayoría de quienes integramos el Pleno de la Sala Superior.

Resulta importante señalar que mi posición es acorde con la propuesta en cuanto considera que son **infundados** los motivos de agravio relativos a que la autoridad electoral debió haber realizado una consulta indígena previa, antes de aprobar la modificación a la cartografía electoral que involucra a las dos localidades referidas. Ello porque tal atribución le corresponde al Congreso del Estado mediante la emisión de los Decretos respectivos y, la autoridad electoral se limita a impactar su contenido en la cartografía electoral, como resultado de la determinación adoptada por el órgano legislativo de esa entidad.

Sin embargo, no coincido en que se declaren **infundados** los agravios, sobre la base de que *“es un hecho público y notorio que la autoridad electoral sí llevó a cabo una consulta indígena previo al acuerdo de modificación...”*, al considerar que el INE sí llevó a cabo una consulta indígena en las demarcaciones territoriales de los distritos electorales uninominales en que se divide el Estado de Oaxaca, tal como se desprende del acuerdo del INE/CG870/2022.

Lo anterior, porque al promover el recurso, el motivo de agravio que plantea Morena –*sobre falta de consulta previa, libre e informada a las comunidades indígenas asentadas en los municipios de Santa Cruz Xoxocotlán y San*

## SUP-RAP-206/2023

*Pedro Ixtlahuaca*– está relacionado directamente con el acuerdo controvertido y no con la diversa situación que corresponde al acuerdo por el que se aprobó la distritación electoral local en Oaxaca.

En efecto, como se advierte expresamente de la demanda (página 7), el motivo de agravio que plantea Morena sobre falta de consulta previa, libre e informada a las comunidades indígenas está relacionado directamente con el acuerdo controvertido, esto es, respecto de la modificación al marco geográfico electoral del Estado de Oaxaca, correspondiente a los límites de los municipios de Santa Cruz Xoxocotlán y San Pedro Ixtlahuaca, así como el resecionamiento, derivado de los Decretos emitidos por el Congreso del Estado.

Inclusive, en concreto, Morena hace referencia a las personas que habitan en la sección electoral 1727, correspondiente al municipio de Santa Cruz Xoxocotlán (página 8), donde aduce que ejercieron su derecho de voto, la cual se incorpora al municipio de San Pedro Ixtlahuaca, el cual cuenta con su propio sistema normativo interno (página 11).

Argumenta en específico el recurrente que las comunidades indígenas de los mencionados municipios no fueron consultadas para efectos de que se implementara la medida correspondiente a la modificación del marco geográfico electoral que se advierte en el acuerdo controvertido (página 11).

Asimismo, en la demanda se señala (página 16) que, al no haber llevado a cabo una consulta “...sobre a modificación a la cartografía electoral respecto de los límites municipales entre San Pedro Ixtlahuaca y Santa Cruz Xoxocotlán...”, el acuerdo incurre en violaciones constitucionales.

En este orden de ideas, no coincido en que se declaren **infundados** los agravios, sobre la base de que “es un hecho público y notorio que la autoridad electoral sí llevó a cabo una consulta indígena previo al acuerdo de modificación...”, al considerar que el INE sí llevó a cabo una consulta indígena en las demarcaciones territoriales de los distritos electorales uninominales en que se divide el Estado de Oaxaca, tal como se desprende del acuerdo del INE/CG870/2022, ya que esa consulta se realizó para efectos de la demarcación de los distritos electorales locales del Estado de Oaxaca, aprobada en diciembre del año pasado.



A mi juicio, lo que plantea Morena en este recurso, *sobre falta de consulta previa, libre e informada a las comunidades indígenas*, está relacionado directamente con el acuerdo controvertido, esto es, respecto de la modificación al marco geográfico electoral del Estado de Oaxaca, derivado de los Decretos emitidos por el Congreso del Estado y no a la situación diversa como lo es al acuerdo por el que se aprobó la distritación electoral local en Oaxaca.

En las relatadas circunstancias, como lo expuse, no obstante mi disenso respecto de las consideraciones referidas, comparto lo sustentado en el proyecto en el sentido de que no se vulneró la consulta previa libre e informada a las comunidades indígenas asentadas en los municipios de Santa Cruz Xoxocotlán y San Pedro Ixtlahuaca, porque la modificación a la cartografía electoral obedeció a la determinación del Congreso de Oaxaca al expedir los Decretos 587 por la Sexagésima Tercera Legislatura, 580 por la Sexagésima Cuarta Legislatura y 671 por la Sexagésima Quinta Legislatura de esa entidad.

De ahí que lo procedente conforme a Derecho sea **confirmar** el acuerdo controvertido.

Por las razones expuestas, emito el presente **voto concurrente**.

Este documento es autorizado 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.