



SÍNTESIS de los SUP-RAP/441/2021 y acumulados

Actor: MORENA y otros
Responsable: CG del INE

Tema: Conformación de la geografía electoral a fin de realizar la distritación nacional.

Hechos

Proyecto de Distritación

En 2020 se realizó el censo general de población. El 26 de febrero de 2021, el CG del INE ordenó a la DERFE, realizara las actividades necesarias para presentar el proyecto de distritación. El 26 de abril, se aprobó el plan de trabajo para tal efecto, con *diversas etapas* para realizar una serie de actividades y trabajos técnicos, entre el 2021 y el

Acuerdo Impugnado

El 29 de octubre, el Consejo General del INE aprobó el catálogo de municipios y secciones de seis entidades como insumo para realizar los trabajos de la distritación nacional.

Impugnaciones

Recursos de apelación. Entre el 5 y el 6 de noviembre, Morena interpuso seis recursos.

JDC. El 6 de noviembre, José Ponce Cruz como ciudadano de la CDMX, Erika Vanesa del Castillo Ibarra, como diputada federal de la CDMX y Víctor Antonio Ibarra Flores como ciudadano integrante del pueblo originario de San Mateo Xalpa, Xochimilico, CDMX, promovieron sus respectivos juicios de la ciudadanía ante la Sala Superior del TEPJF.

Consideraciones

Agravios

JDC. Se impugna el acuerdo por vulneración a los derechos de votar y ser votados, al estimar que el acto no indica porque las variables presentadas son las más idóneas para conformar la geografía electoral de la distritación, además, de que no existió una consulta previa a las comunidades indígenas.

RAPS. Morena expone que el acuerdo:

1. El acuerdo es ilegal, pues no se realizó una consulta previa a las comunidades indígenas.
2. No consideraron criterios relevantes como los relativos a la identidad indígenas y demás variables para integrar o excluir municipios y

Decisión

Determinación

Deben **desecharse** de plano las demandas de los juicios ciudadanos SUP-JDC-1380/2021 al SUP-JDC-1382/2021, por actualizarse la causal de improcedencia consistente en la **falta de interés jurídico** de los promoventes, ya que el acto impugnado no les genera alguna afectación, y la consulta previa sí se realizará en el momento propicio.

1. Las alegaciones son **infundadas**, porque:

- a) Sí se hará la consulta pero en la etapa que corresponda, que es posterior cuando se generan los escenarios de distritación nacional, donde se presentan propuestas que puede conllevar modificaciones susceptibles de afectar a tales comunidades. La consulta para el caso será entre noviembre 2021 y enero 2022.
- b) Además, el acto impugnado solo es un insumo que presenta el catálogo actual de municipios y secciones de los 6 estados que abarca.

2. Además, es **inoperante**, que no se consideraron criterios relevantes de identidad indígena y demás variables en el acuerdo, porque no se requería pues no se realiza algún tipo de distritación, y ya fueron indicados en un diverso acuerdo del INE que no impugnó población 2020.

Conclusión: Se desechan los juicios de ciudadanía y en el estudio de los RAP, se confirma el acuerdo en lo impugnado.



EXPEDIENTES: SUP-RAP-441/2021 Y
SUS ACUMULADOS

PONENTE: MAGISTRADO FELIPE DE
LA MATA PIZANA¹

Ciudad de México, diecisiete de noviembre de dos mil veintiuno.

Sentencia que determina: **i) desechar** los juicios de la ciudadanía, ya que quienes promueven carecen de interés jurídico para impugnar y **ii) confirmar**, en lo que fue controvertido por MORENA, el acuerdo del **Consejo General del INE** que aprueba los catálogos de los municipios y de secciones que conforman el marco geográfico electoral de seis entidades, como insumo para la realización de los trabajos de distritación nacional.

ÍNDICE

I. ANTECEDENTES	2
II. COMPETENCIA	4
III. JUSTIFICACIÓN PARA SESIÓN NO PRESENCIAL	4
IV. ACUMULACIÓN	4
V. IMPROCEDENCIA DE LOS JUICIOS DE CIUDADANÍA	5
VI. PROCEDENCIA DE LOS RECURSOS DE APELACIÓN	8
VII. ESTUDIO DE FONDO	10
1. Planeamiento del actor	10
2. Pretensión, causa de pedir y controversia	10
3. Decisión	11
VIII. CONCLUSIÓN	17
IX. RESOLUTIVOS	17

GLOSARIO

Actor/Morena:	Partido político Morena. Acuerdo INE/CG1621/2021, del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban los catálogos de municipios y de secciones que conforman el marco geográfico electoral de las entidades federativas de Campeche, Coahuila, Colima, Chihuahua, Ciudad de México y Puebla, como insumo para la realización de los Trabajos de Distritación Nacional.
Acuerdo impugnado:	José Ponce Cruz, Erika Vanesa del Castillo Ibarra, y Víctor Antonio Ibarra Flores.
Apelantes/promoventes:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Constitución:	Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores.
DERFE:	Diario Oficial de la Federación.
DOF:	Instituto Nacional Electoral.
INE:	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
INEGI:	Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.
Juicio de la ciudadanía:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Ley Electoral:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
Ley de Medios:	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
Ley Orgánica:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Sala Superior:	

¹ **Secretariado:** Fernando Ramírez Barrios, María Cecilia Guevara y Herrera, Javier Ortiz Zulueta y Erika Amézquita Delgado.

SUP-RAP-441/2021 y sus acumulados

Suprema Corte: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
Tribunal Electoral: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

I. ANTECEDENTES

1. Censo General de Población. El 25 de enero 2021², el Instituto Nacional de Estadística y Geografía publicó el censo de población y vivienda 2020.

2. Proyecto de Distritación Nacional 2021-2023. El 26 de febrero, el Consejo General del INE ordenó a la Junta General Ejecutiva que vía la DERFE, realizara las actividades necesarias para presentar tal proyecto³.

3. Plan de Trabajo de la Distritación. El 26 de abril, la Comisión del Registro Federal de Electores aprobó el plan de trabajo de la distritación nacional, con *diversas etapas* a fin de realizar una serie de actividades y trabajos técnicos, entre el 2021 y el 2023⁴.

4. Acuerdo para la adecuación de secciones electorales. Con base en lo anterior, el 27 de agosto, el Consejo General del INE aprobó la adecuación del marco geográfico electoral de diversas secciones con discontinuidad geográfica conocidas como secciones multipolígono⁵.

5. Acuerdo sobre criterios y reglas operativas para la Distritación. En la misma fecha, el Consejo General del INE aprobó los criterios para la distribución de la demarcación territorial de los distritos y las reglas operativas para la distritación y la matriz que establece su jerarquización⁶.

6. Acuerdo del protocolo para la consulta previa, libre e informada. El citado 27 de agosto, el Consejo General del INE aprobó tal protocolo para

² En adelante todas las fechas pertenecerán a esta fecha salvo indicación expresa en contrario.

³ Acuerdo INE/CG152/2021.

⁴ Acuerdo INE/CRFE14/02SE/2021, el cual fue modificado mediante acuerdo INE/CRFE40/04SE/2021.

⁵ Acuerdo INE/CG1461/2021. Son secciones con discontinuidad geográfica por la dinámica demográfica: de menos de 100 o que rebasan el máximo de 3,000 electores. Se busca, convertir en independientes las de más de 100 e integrar a una "vecina" las de menos de 100.

⁶ Acuerdo **INE/CG1466/2021**. Se impugnó en el **SUP-JDC-1291/2021 y sus acumulados** que desechó de plano las demandas, por falta de interés jurídico de los actores.



la consulta a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas en materia de Distritación Electoral⁷.

7. Acuerdo sobre aspectos metodológicos y técnico-operativos⁸. El 30 de septiembre, el Consejo General citado aprobó tales aspectos para la aplicación de criterios y reglas operativas para la distritación, donde se aprueban insumos técnicos (estadísticas, población, tiempos de traslado).

8. Acuerdo impugnado: El 29 de octubre, el Consejo General del INE aprobó el catálogo de municipios y secciones de seis entidades como insumo para realizar los trabajos de la distritación nacional⁹.

9. Recursos de apelación. Entre el 5 y el 6 de noviembre, Morena interpuso seis recursos.

10. Juicios de ciudadanía. El 6 de noviembre, José Ponce Cruz como ciudadano de la Ciudad de México, Erika Vanesa del Castillo Ibarra, como diputada federal de la Ciudad de México y Víctor Antonio Ibarra Flores como ciudadano integrante del pueblo originario de San Mateo Xalpa, Xochimilco, Ciudad de México, promovieron sus respectivos juicios de la ciudadanía.

11. Turno y trámite. El magistrado presidente de esta Sala Superior ordenó integrar nueve expedientes, del **SUP-RAP-441/2021** al **SUP-RAP-446/2021**, y del **SUP-JDC-1380/2021** al **SUP-JDC-1382/2021**, y turnarlos a la Ponencia del Magistrado Felipe de la Mata Pizaña.

Además, como las impugnaciones se presentaron directamente en la Sala Superior, ordenó remitir copia de las demandas al Consejo General del INE, por ser la autoridad señalada como responsable, para que les diera el trámite de ley¹⁰ y, hecho esto, enviara las constancias atinentes y su informe

⁷ Acuerdo **INE/CG1467/2021**. Se impugnó en el **SUP-JDC-1296/2021 y su acumulado**, que desechó un asunto por falta de interés jurídico y en el estudio de fondo del otro juicio confirmó el acuerdo controvertido.

⁸ Acuerdo **INE/CG/1548/2021**. Se impugnó en el **JDC-1321/2021 y sus acumulados**, unas impugnaciones se desecharon por falta de interés jurídico y, en el estudio de fondo, se confirmó el acuerdo.

⁹ Acuerdo **INE/CG1621/2021**. Acorde al Plan de Trabajo de la Distritación, las entidades están agrupadas en bloque, el primero lo integran: Campeche, Coahuila, Colima, Chihuahua, Ciudad de México y Puebla.

¹⁰ Artículos 17 y 18, de la Ley de Medios.

SUP-RAP-441/2021 y sus acumulados

circunstanciado. Lo que fue cumplido en su momento.

12. Sustanciación. En su momento, el magistrado instructor radicó en su ponencia los expedientes de los recursos de apelación, admitió a trámite las demandas de tales recursos y, al no existir mayores diligencias por realizar, cerró la instrucción.

II. COMPETENCIA

Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver tanto los recursos de apelación, por ser interpuestos por un partido político; como los juicios de la ciudadanía referidos, porque los promueven diversas personas por su propio derecho, al considerar que se afectan sus derechos de votar y/o ser votado, y todos combaten una determinación emitida por el Consejo General del INE, como máximo órgano de dirección y decisión sobre actos relacionados con el procedimiento de distritación nacional 2021-2023¹¹.

III. JUSTIFICACIÓN PARA SESIÓN NO PRESENCIAL

Esta Sala Superior emitió el Acuerdo General 8/2020¹² por el que reestableció la resolución de todos los medios de impugnación; pero, en su punto de acuerdo Segundo, determinó que las sesiones continuarán por videoconferencia, hasta que el Pleno determine alguna cuestión distinta. Ello justifica la resolución de estos asuntos en sesión no presencial¹³.

IV. ACUMULACIÓN

El análisis de las demandas permite advertir que existe identidad en el acto impugnado y en la autoridad señalada como responsable¹⁴, por lo que ante la conexidad en la causa y para evitar resoluciones contradictorias se acumulan los expedientes de los recursos de apelación SUP-RAP-442/2021 al SUP-RAP-446/2021, y de los juicios de la ciudadanía SUP-JDC-

¹¹ Artículos 41, párrafo tercero, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracciones III y V, de la Constitución; 164, 166.III.a), c) y g), y 169.I.c) y e), de la Ley Orgánica; y 40.1, 44.1.a), 79.a, 80 y 83, de la Ley de Medios.

¹² Acuerdo 8/2020, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 13 de octubre de 2020.

¹³ Ello, para garantizar los derechos a la salud, a un recurso efectivo y el acceso pleno a la justicia.

¹⁴ Acuerdo INE/CG1621/2021, emitido por el Consejo General del INE.



1380/2021 al SUP-JDC-1382/2021, al diverso SUP-RAP-441/2021, por ser este el primero que se recibió en la Sala Superior.

Así que debe glosarse copia certificada de los resolutivos de esta sentencia a los expedientes acumulados¹⁵.

V. IMPROCEDENCIA DE LOS JUICIOS DE CIUDADANÍA

1. Decisión

Deben **desecharse** de plano las demandas de los juicios de la ciudadanía SUP-JDC-1380/2021 al SUP-JDC-1382/2021, por actualizarse la **causal de improcedencia** relativa a la **falta de interés jurídico** de los promoventes.

Ello, porque el acuerdo impugnado no les genera ninguna afectación a sus derechos, pues en él no se determinó la geografía electoral de cada distrito electoral, acto que, en todo caso, sería el que podría perjudicarles de modo particular.

2. Justificación

El acuerdo impugnado no es una determinación sobre la distritación que pudiera afectar el interés jurídico de los promoventes.

a. Base normativa

Los juicios y recursos en materia electoral son improcedentes, cuando el acto impugnado en modo alguno afecte el interés jurídico del actor¹⁶.

Es decir, se requiere que se provoque una lesión a una situación jurídica o al derecho de quien promueve, pues son los elementos para determinar si una resolución o acto realmente causa una lesión¹⁷.

¹⁵ Artículos 31 de la Ley de Medios y 79 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral.

¹⁶ Artículo 10, párrafo 1, inciso b), de la Ley de Medios.

¹⁷ Jurisprudencia 7/2002, de rubro: "**INTERÉS JURÍDICO DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO**". Todas las tesis y jurisprudencias del Tribunal Electoral que se citan pueden consultarse en: www.te.gob.mx

SUP-RAP-441/2021 y sus acumulados

De ahí que solo si se actualiza el interés es posible, en su caso, dictar una sentencia mediante la cual se pueda modificar o revocar la resolución o acto impugnado y, con ello, restituir al actor en el derecho vulnerado y, por ello, es una condición indispensable para el ejercicio de la acción en los diversos medios de impugnación.

Por tanto, cuando un ciudadano promueve un juicio o recurso en materia electoral, su finalidad es lograr la restitución de alguno de los anteriores derechos, el cual se afectó con motivo de una resolución o acto.

b. Caso concreto

Los promoventes en los juicios ciudadanos controvierten el acuerdo del INE porque consideran que viola sus derechos de votar y ser votados.

Al respecto, señalan que carece de motivación, pues no desarrolla las razones por las que las variables presentadas (como equilibrio poblacional; distritos integrados con municipios de población indígena o afro mexicana; integridad municipal; tiempos de traslado; y en su caso, factores socioeconómicos y accidentes geográficos)¹⁸ son las más idóneas para la conformación de la geografía electoral a fin de realizar la distritación, además de que no existió una consulta previa a las comunidades indígenas.

La distritación que actualmente está realizando el INE no es un acto único e instantáneo que se consuma con la emisión de un acuerdo, sino un procedimiento complejo y técnico que se organiza a partir de diversas etapas sucesivas que se van previendo y preparando mediante un conjunto de acciones en las que intervienen las distintas áreas del Instituto.

En los trabajos de distritación se utilizan entre otros, dos insumos fundamentales, el censo poblacional 2020 y un catálogo de municipios y secciones electorales.

¹⁸ Restricciones legales, dinámica demográfica, la geografía y sus accidentes, la obligación de proteger la integridad territorial de las comunidades indígenas y afromexicanas y aspectos operativos e informáticos.



De acuerdo al Plan de Trabajo, el acuerdo impugnado solo se determina cuáles son los municipios y las secciones electorales que el INE tomará como referencia para, después, generar un primer escenario de distritación, es decir, ni siquiera es una propuesta preliminar de distritación, ni mucho menos es una aplicación de las variables de las que se quejan los promoventes.

Con base en los datos del censo y en el catálogo de municipios y secciones electorales, se realiza un primer escenario de distritación.

Después de ese primer escenario, y en atención a las observaciones y dictámenes que se pudieran realizar, el INE generará un segundo escenario de distritación, el cual, en su caso, también puede ser modificado, derivado de las observaciones y dictámenes que se realicen.

Posteriormente, se realizará un escenario final, el cual se somete a consideración del Consejo General del INE y, en caso de ser aprobado, es una determinación sobre la distritación que pudiera generar una afectación a derechos político-electorales.

Por otro lado, la alegación de que no se ha hecho una consulta previa a las comunidades indígenas y pueblos originarios, en este momento, tampoco les agravia, pues será con la aplicación de los modelos geográficos y matemáticos, la presentación de los diversos contextos y la aprobación de escenarios, que se podrá saber si esos pueblos y comunidades serían susceptibles de alguna afectación.

Además, el Consejo General del INE ya aprobó un diverso acuerdo sobre el protocolo para la consulta previa, libre e informada a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en materia de distritación electoral, así que sí se realizará tal acto¹⁹.

¹⁹ Acuerdo INE/CG1467/2021

SUP-RAP-441/2021 y sus acumulados

Así, toda vez que no ha sido definida la geografía electoral, no es posible en este momento establecer alguna afectación a las comunidades indígenas, ya que no se sabe si continuarán perteneciendo al mismo distrito o tendrán una georreferenciación diversa, por lo que la eventual afectación será por el desarrollo de la fórmula geográfica y matemática que implementará el INE, que se podrá saber si existe o no afectación.

Así, ante la **falta de interés jurídico** de los promoventes procede el **desechar** de plano de las demandas de los juicios de la ciudadanía²⁰.

Similar criterio se sostuvo en los diversos **SUP-JDC-1291/2021 y acumulados**, así como **SUP-JDC-1321/2021 y acumulados**.

VI. PROCEDENCIA DE LOS RECURSOS DE APELACIÓN

Los seis recursos de apelación del SUP-RAP-441/2021 al SUP-RAP-446/2021 son procedentes con base en lo que a continuación se expone.

1. Se cumplen los requisitos de ley para ello²¹, ya que:

a. Forma. Las demandas se presentaron por escrito ante esta Sala Superior y en ellas se precisa: el nombre del partido actor y de su representante; domicilio para oír y recibir notificaciones; el acto impugnado; los hechos y los conceptos de agravio, ofrece medios de prueba, y se asienta la firma autógrafa del representante²².

b. Oportunidad. Todos los recursos se presentaron en tiempo, en el plazo de 4 días que indica la Ley de Medios, pues las demandas se interpusieron entre el 5 y el 6 de noviembre y el acuerdo impugnado se emitió el viernes 29 de octubre; así que si el actor refiere que lo conoció ese mismo día, el plazo para impugnar transcurrió del miércoles 3 al lunes 8 de noviembre.

Ello, porque el asunto no está vinculado al proceso electoral, por tanto, no

²⁰ Con fundamento en los artículos 9, párrafo 3 y 10, párrafo 1, inciso b), de la Ley de Medios.

²¹ Artículos 99 de la Constitución; 164, 166 y 169.I.e), de la Ley Orgánica, y 45.1.a), de la Ley de Medios.

²² Artículo 9.1, de la Ley de Medios.



se contabilizan los días inhábiles como sábados, domingos y días de descanso obligatorio²³, pues para el caso se tiene que 30 y 31 de octubre y 6 y 7 de noviembre fueron sábado y domingo, respectivamente; además, el 1 y 2 de noviembre fueron días de asueto por acuerdo o por ley²⁴.

Actor	Notificación o conocimiento del acuerdo impugnado	Plazo para impugnar	Presentación de las demandas
Morena	Viernes 29 de octubre	Miércoles 3 a lunes 8 de noviembre	5 y 6 de noviembre

Cabe hacer notar que, a pesar de las seis demandas que interpuso MORENA, en el caso concreto, el primer escrito que presentó no provoca la preclusión de las demás, porque sus agravios van dirigidos a combatir **aspectos distintos** de la resolución reclamada.

En la primera demanda, el actor plantea agravios relacionados con el catálogo de municipios y secciones de Chihuahua, mientras que en el resto de sus demandas se refiere a cada una de las otras cinco entidades federativas comprendidas en el acuerdo impugnado

Además, cada demanda, como se indicó, fue presentada dentro del plazo de cuatro días previsto en el artículo 8º de la Ley de Medios.

En consecuencia, se considera que se debe garantizar el derecho del actor, de acceder a la impartición completa de justicia, que se tutela en el artículo 17 de la Constitución y, además, en conforme con la tesis LXXIX/2016²⁵.

Similar criterio, en cuanto a la excepción a la preclusión, fue sostenido por esta Sala Superior en el diverso **SUP-JDC-101/2021**.

²³ Artículo 8, de la Ley de Medios que indica el plazo genérico de 4 días para impugnar; en relación con el diverso 7.2, de la misma ley, que precisa que fuera de proceso electoral solo se contabilizan días hábiles.

²⁴ 1 de noviembre fue día del personal del INE. Oficio INE/SE/2497/2021 del Secretario Ejecutivo del INE dirigido al Magistrado Presidente de la Sala Superior, en el que informa de ello, conforme con el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y el acuerdo INE/JGE/115/2021. Oficio que se invoca como hecho notorio en términos del artículo 15 de la Ley de Medios. El 2 de noviembre es día de descanso obligatorio. DOF, de 9 de julio: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5623474&fecha=09/07/2021.

²⁵ De rubro: “**PRECLUSIÓN DEL DERECHO DE IMPUGNACIÓN DE ACTOS ELECTORALES. SE ACTUALIZA UNA EXCEPCIÓN A DICHO PRINCIPIO CON LA PRESENTACIÓN OPORTUNA DE DIVERSAS DEMANDAS CONTRA UN MISMO ACTO, CUANDO SE ADUZCAN HECHOS Y AGRAVIOS DISTINTOS**”.

SUP-RAP-441/2021 y sus acumulados

c. Legitimación y personería. Se cumple, porque el actor es un partido político nacional, así que está legitimado para interponer los recursos. Además, la personería se acredita porque fueron promovidos por conducto de su representante ante el Consejo General del INE, calidad reconocida por la autoridad responsable al rendir los informes respectivos²⁶.

d. Interés jurídico. Se satisface, pues hay criterio reiterado de esta Sala Superior sobre que tales entes de interés público, dada su naturaleza, atribuciones y fines constitucionales, cuentan con interés tuitivo o difuso para impugnar actos de las autoridades electorales que, desde su óptica, pudieran transgredir las reglas y principios que rigen la materia electoral²⁷.

e. Definitividad. El acto es definitivo y firme, ya que no existe algún medio de impugnación previsto en la ley para controvertir el acuerdo impugnado.

VII. ESTUDIO DE FONDO

1. Planeamiento del actor

Del análisis integral de las demandas se advierte que, en esencia, plantea cuestiones similares sobre que el acuerdo impugnado está indebidamente fundado y motivado, porque se aprobó sin mediar consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas que han sido marginados históricamente.

2. Pretensión, causa de pedir y controversia

La **pretensión** del actor es que se **revoque** el acuerdo impugnado y se realice una consulta previa a los pueblos y comunidades, en las seis entidades federativas respecto de las que se elaboró el catálogo de municipios y secciones, para no invisibilizarlos.

La **causa de pedir** la sustenta en que la normativa aplicable establece que previo a realizarse actos que pueden afectar a los referidos pueblos y

²⁶ Artículos 13 y 45, incisos a) y b), de la Ley de Medios.

²⁷ Jurisprudencia 15/2000: “PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES”.



comunidades, debe consultárseles sobre la integración de los distritos electorales, con los procedimientos apropiados y acorde a sus usos y costumbres, para conocer sus particularidades políticas, culturales, económicas y de desarrollo y, con ello, conformar los catálogos de municipios y secciones, pues de lo contrario se les marginaría.

Por tanto, la **controversia** se centra, básicamente, en determinar, si el acuerdo controvertido se emitió en términos de ley, o por el contrario se vulnera la normativa atinente, pues antes de elaborarse el catálogo de municipios y secciones como insumo para la distritación, debió consultarse a los pueblos y comunidades indígenas.

3. Decisión

El acuerdo impugnado debe **confirmarse**, en lo que fue materia de impugnación, porque:

Por un lado, **sí se va a realizar la consulta previa** a los pueblos y comunidades indígenas dentro del procedimiento de Distritación Nacional, pero en la etapa correspondiente, es decir, una vez que se cuente con los escenarios de distritación, que es una fase posterior al acto impugnado, y para ello incluso se expidió el Protocolo atinente.

Situación que se corrobora al analizar el Plan de Trabajo de la Distritación Nacional²⁸, que contiene las actividades y trabajos técnicos que deberán realizarse entre el 2021 y el 2023²⁹, los cuales están divididos en fases.

En estas fases, entre otras, se comprenden las de: generación de insumos; la creación de escenarios de distritación y **realización de la consulta previa a pueblos y comunidades indígenas**, y se puede advertir que esta actividad se celebrará entre noviembre y mayo de 2022³⁰.

²⁸ Acuerdo INE/CRFE14/02SE/2021, que se ajustó en el INE/CRFE40/02SE/2021, solo por el cronograma.

²⁹ De lo que le corresponde informar a la Junta General Ejecutiva del INE

³⁰ Protocolo de la Consulta Previa y Plan de Trabajo de la Distritación.

SUP-RAP-441/2021 y sus acumulados

Por otra parte, el **acuerdo impugnado solo es un insumo**, presenta el panorama actual de parte de la geografía electoral en las seis entidades que abarca, como base de la cual partir, al elaborar el primer escenario de distritación, donde además se deberán aplicar modelos matemáticos y geográficos para su conformación.

Entonces, en la etapa donde se generan los escenarios de distritación donde vienen diversas fases³¹ hasta que el Consejo General del INE **apruebe en definitiva la distritación** federal y local, entre noviembre de 2022 y enero de 2023, es en la que se realiza la consulta previa.

Por ello, no se requería previo a emitir el acuerdo que se controvierte, realizar una consulta, sobre un acto que lo que presenta es el catálogo actual de la geografía electoral en las entidades que abarca.

4. Justificación

a. Base normativa

Distritación nacional. En el artículo 53 de la Constitución se indica que la distribución de la demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales se hará acorde al último censo general de población, y en el artículo 214 de la Ley Electoral se precisa que la distritación electoral local y federal la realiza el INE acorde a la Constitución, y que los criterios generales para ello, los determina el Consejo General, quien le ordena a la Junta General Ejecutiva los estudios y criterios atinentes.

Consulta previa. Sobre este derecho de los pueblos y comunidades indígenas, la Sala Superior ha indicado que, de la interpretación de los artículos 1° y 2° Apartado B de la Constitución, y el numeral 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas

³¹ A la par de la consulta se recibirán observaciones de autoridades electorales y partidos políticos, con estas y los resultados de la consulta previa se elaborará un dictamen técnico, del que se generará un segundo escenario de distritación y un nuevo dictamen con el que se creará el proyecto que se someterá a decisión del Consejo General del INE.



y Tribales, se advierte la obligación de las autoridades de realizarla cuando se emiten medidas susceptibles de afectarles, para garantizar la igualdad³².

b. Caso concreto

b.1. Agravios. El partido se duele de que el acuerdo está indebidamente fundado y motivado, porque:

- No se realizó una consulta previa a emitirlo y por tanto es ilegal, ya que la normativa indica que los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a tal consulta para participar en las decisiones político-electorales que puedan afectarlos; pero, el Consejo General no los consultó, en las seis entidades que comprende el acuerdo, sobre la integración municipal y seccional, sino que pretende que la consulta sea posterior, lo que excluye la perspectiva intercultural y los invisibiliza, y
- En el catálogo de municipios y secciones se no se tomaron en cuenta todos los criterios relevantes para considerar la identidad indígena y se omitió el de transmisión de la lengua de padre a hijos, sumado a que no se refieren los valores para respetar la integración o exclusión de un municipio o seccionamiento nuevo.

b.2. Determinación

Procede confirmar el acuerdo impugnado en lo que fue materia de impugnación, por las razones siguientes.

i. Respecto a la consulta previa el agravio es **infundado** porque:

1ª. Sí se va a realizar la consulta previa

³² Jurisprudencia 37/2015: “CONSULTA PREVIA A COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBE REALIZARSE POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES DE CUALQUIER ORDEN DE GOBIERNO, CUANDO EMITAN ACTOS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR SUS DERECHOS”.

SUP-RAP-441/2021 y sus acumulados

En el procedimiento de Distritación Nacional 2021 a 20223 está contemplado tutelar tal derecho, pero se hará posterior al acto susceptible de causar afectación a los pueblos y comunidades indígenas, es decir, a hasta que se elaboren escenarios de distritación y se pongan a disposición de los pueblos y comunidades indígenas.

Esta etapa de consulta puede desarrollarse entre noviembre y mayo de 2022, con la guía del protocolo para la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas sobre la distritación electoral, que se emitió en la misma fecha del acuerdo que se impugna.

En tal protocolo se indica la forma de actuación para la tutela efectiva del derecho referido.

Ahora, la distritación es un acto complejo y técnico, que se organiza en varias etapas sucesivas que se van emitiendo y desarrollando para obtener el escenario final que será, propiamente, la nueva distritación nacional a aplicar, una vez que sea aprobada por el Consejo General del INE³³.

Por tanto, este proceso requiere metodología y planeación del trabajo, para que concurren los órganos especializados con la infraestructura y los recursos necesarios, por lo que primero se presentó un **plan de trabajo**³⁴ con las fases, órganos y actividades a desarrollar, acorde a un cronograma.

En ese plan de trabajo se precisa, como ya se dijo, que se deben generar insumos para el procedimiento, y entre estos insumos está el catálogo de municipios y secciones por cada bloque de entidades³⁵ y, con esto y los datos del censo como elementos bases, se elaborarán escenarios de distritación en cada bloque, aplicando, asimismo, los insumos técnicos como los métodos matemáticos y geográficos correspondientes.

³³ La cual, además, por mandato constitucional debe hacerse conforme al último censo general de población, el cual ocurrió en 2020 y de ahí que el INE esté obligado a realizar tal actividad, estableciendo los criterios generales que, a su vez delega a sus diversos órganos acorde a su especialización.

³⁴ El Plan de trabajo se aprobó por acuerdo INE/CRFE14/02SE/2021.

³⁵ Hay 6 bloques de entidades. El primer bloque es el que conforman las entidades que se comprenden en el acuerdo impugnado.



Durante la elaboración de los escenarios de distritación se prevé la consulta a las comunidades indígenas en las que habrá fases como: *reuniones informativas* con autoridades representativas de tales pueblos y comunidades y, posteriormente, ya las *reuniones consultivas* para conocer sus opiniones³⁶.

De ahí que, contrario a lo que indica el actor, no se les está invisibilizando ni marginando, simplemente, todavía no se está en la fase en la que debe consultarse a los pueblos y comunidades indígenas porque todavía no se ha generado un panorama de distritación que es el acto que susceptible de poder afectarles al presentar escenarios en los cuales se crean, modifican, suprimen distritos, entre otras cuestiones.

2º. El acto que se impugna solo es un insumo

Ello es así, porque lo que el acto impugnado contiene solo es el catálogo de los municipios y secciones que, actualmente, comprende cada una de las entidades que se incluyen en el mismo.

Ahora bien, el que el Consejo General apruebe tal tipo de acuerdo deriva de que así lo indica el plan de trabajo, y tiene su razón de ser en la necesidad de contar con parámetros certeros de la geografía electoral que sean la base de donde partir para que, con los métodos matemáticos y geográficos correspondientes y los diversos criterios de valoración aprobados, se elaboren, como se dijo, escenarios de distritación, que será la fase que se someta a la consulta previa.

Ello, ante la posibilidad de que, con tales escenarios de distritación se modifique el panorama actual de la geografía electoral y pueda existir alguna afectación a los pueblos y comunidades indígenas.

³⁶ Acuerdo INE/CRFE40/04SE/2021. La fase de consulta está contemplada para el bloque de entidades del acuerdo impugnado, entre noviembre y enero de 2022: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5634167&fecha=29/10/2021

SUP-RAP-441/2021 y sus acumulados

De ahí que, contrario a lo que solicita el actor, no pueda realizarse la consulta previa en un momento que no es propicio, porque el acto impugnado no está generando ningún escenario de distritación, solo está presentando el marco geográfico existente en las seis entidades que comprende³⁷, como marco referencial o herramienta de trabajo, para luego, con los demás insumos fundamentales y técnicos emitir los escenarios de la distritación.

De ahí, lo **infundado** del agravio.

Similar criterio, en cuanto a que conforme al plan de trabajo de la distritación, la fase de consulta previa se realizará en otro momento, se sostuvo en el **SUP-JDC-1291/2021 y acumulados**.

ii) Respecto a que en el catálogo no se tomaron en cuenta todos los criterios relevantes como los relativos a la identidad indígena y se omitió el de transmisión de la lengua de padre a hijos sumado a que no precisan todas las variables, el agravio es **inoperante**.

Ello, porque no se requería tal criterio para elaborar el catálogo de municipios y secciones electorales del acuerdo impugnado.

Lo anterior, pues como se dijo, en tal acuerdo no se realiza en modo alguno la distritación, ni mucho menos se hace una distritación concreta en relación con las comunidades indígenas.

El acuerdo impugnado solo establece cuáles son los municipios y secciones electorales actuales que se tomarán como base para realizar posteriores escenarios de distritación. Los datos específicos que se tomarán en cuenta respecto a la población indígena del país, en todo caso, no se establecen en el acuerdo impugnado, sino que están relacionados con los datos del censo de población 2020.

³⁷ Véase el Acuerdo INE/CG1621/2021 y su anexo que es parte integral del mismo: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/125534>.



Además, los aspectos metodológicos y técnicos para la aplicación de criterios y reglas operativas para la distritación nacional 2021-2023, y los criterios, entre ellos los relacionados con las comunidades indígenas, se establecieron en un diverso acuerdo del Consejo General, que fue confirmado, en la materia de impugnación, por esta Sala Superior³⁸.

De ahí lo **inoperante** del agravio.

Por tanto, ante lo infundado e inoperante de los agravios, lo procedente es **confirmar** el acuerdo impugnado, en lo que fue **materia de controversia**.

VIII. CONCLUSIÓN

En los juicios de la ciudadanía que se promovieron por diversas personas, contra el acto impugnado, se actualiza la **causal de improcedencia** relativa a que los promoventes **carecen de interés jurídico** para controvertirlo, por lo que procede **desechar de plano** las demandas de mérito, y

En los recursos de apelación interpuestos por el partido actor, al resultar **infundados** e **inoperantes** los agravios emitidos, lo procedente es **confirmar** el acuerdo controvertido **en la materia de impugnación**.

Por lo expuesto y fundado se emiten los siguientes:

IX. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se **acumulan** los recursos de apelación SUP-RAP-442/2021 al SUP-RAP-446/2021, y los juicios de la ciudadanía SUP-JDC-1380/2021 al SUP-JDC-1382/2021, al SUP-RAP-441/2021, acorde a lo precisado.

SEGUNDO. Se **desechan** de plano las demandas de los juicios de la ciudadanía SUP-JDC-1380/2021, SUP-JDC-1381/2021 y SUP-JDC-1382/2021, por las consideraciones expuestas en la sentencia.

³⁸ Acuerdo INE/CG1548/2021, que se confirmó en lo combatido en el SUP-JDC-1321/2021 y acumulados.

**SUP-RAP-441/2021 y
sus acumulados**

TERCERO. Se **confirma**, en lo que fue materia de impugnación, el acuerdo impugnado, acorde a lo razonado en la presente ejecutoria.

NOTIFÍQUESE como corresponda.

En su oportunidad, archívense los expedientes como asuntos concluidos y, en su caso, hágase la devolución de la documentación exhibida.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron la Magistrada y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis. Ante el Secretario General de Acuerdos autoriza y da fe de que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

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.