

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-659/2015

RECURRENTE: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

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

TERCERO INTERESADO: PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

MAGISTRADO PONENTE: PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SECRETARIA: LUCÍA GARZA
JIMÉNEZ

México Distrito Federal, a catorce de octubre de dos mil quince.

VISTOS, para resolver los autos del expediente al rubro citado, relativo al recurso de apelación interpuesto por el Partido Acción Nacional, a fin de impugnar el acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se aprueba la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales locales en que se divide el estado de Chihuahua y sus respectivas cabeceras distritales, a propuesta de la Junta General Ejecutiva de este Instituto.

RESULTANDO

I. Antecedentes. De los hechos narrados y de las constancias que obran en el expediente se desprende lo siguiente:

1. Pronunciamiento sobre la demarcación geográfica en las entidades federativas con Proceso Electoral local 2014-2015. El veinte de junio de dos mil catorce, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral¹ aprobó, mediante Acuerdo INE/CG48/2014, pronunciarse sobre la demarcación geográfica de las entidades federativas con Proceso Electoral Local 2014-2015, en el sentido de que con base en los plazos que contempla la Reforma constitucional y legal, no era posible realizar las actividades para efectuar cambios a su distritación actual.

2. Creación del Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación. El diecinueve de noviembre de dos mil catorce, el Consejo General del INE aprobó, mediante Acuerdo INE/CG258/2014, la creación del Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación.

El dos de diciembre siguiente, se instaló de manera formal dicho Comité.

¹ En adelante INE.

3. Aprobación del Plan de Trabajo del Proyecto de Distritación. El veintiséis de marzo de dos mil quince, la Junta General Ejecutiva del INE aprobó el “Plan de Trabajo del Proyecto de Distritación para las entidades federativas con Proceso Electoral Local 2015-2016 y 2016-2017”, en el cual se indicó que este Consejo General debería aprobar los criterios de distritación a más tardar el catorce de abril de dos mil quince.

4. Acuerdo INE/CG195/2015. El quince de abril del año en curso, el Consejo General del INE aprobó los criterios y reglas operativas que deberían aplicarse para el análisis y la delimitación territorial de los distritos en las entidades federativas, previo a sus respectivos procesos electorales locales.

5. Distritación local del estado de Chihuahua. El treinta de julio de dos mil quince, en el INE, la dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores generó el primer escenario de distritación para el estado de Chihuahua.

El seis de agosto siguiente, el Partido Acción Nacional valoró que el primer escenario era sano de origen.

6. Publicación del Segundo Escenario de Distritación del estado de Chihuahua. El once de agosto de dos mil quince, se hizo del conocimiento el segundo escenario de distritación.

7. Publicación del Escenario Final de Distritación con Propuesta de Cabeceras Distritales. El veinticinco de mismo mes y año, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, emitió el escenario final de distritación local para el estado de Chihuahua.

8. Acuerdo INE/CG825/2015. El dos de septiembre del año en curso y que concluyo el día tres, fecha ultima en que se aprobó el acuerdo impugnado, el Consejo General aprobó la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales locales en que se divide el estado de Chihuahua y sus respectivas cabeceras distritales, a propuesta de la Junta General Ejecutiva del INE, en los términos siguientes:

ACUERDO

PRIMERO. Se aprueba la demarcación territorial de los Distritos Electorales Uninominales Locales en que se divide el estado de Chihuahua y sus respectivas Cabeceras Electorales, a propuesta de la Junta General Ejecutiva de este Instituto, de conformidad con el Anexo que se acompaña al presente Acuerdo y forma parte integral del mismo.

SEGUNDO. La nueva demarcación territorial de los Distritos Electorales Uninominales Locales en que se divide el estado de Chihuahua y sus respectivas Cabeceras Distritales, a propuesta de la Junta General Ejecutiva de este Instituto, aprobada en el Punto Primero del presente Acuerdo, será utilizada a partir del Proceso Electoral local 2015-2016.

TERCERO. Hágase del conocimiento de la Comisión Nacional de Vigilancia y del Instituto Electoral de Chihuahua, lo aprobado por este órgano máximo de dirección.

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

QUINTO. Publíquese el presente Acuerdo en el Diario Oficial de la Federación.

II. Recurso de apelación. Inconforme con el acuerdo precisado en el resultando anterior, el siete de septiembre, el Partido Acción Nacional interpuso recurso de apelación.

III. Trámite. La autoridad señalada como responsable tramitó la referida demanda, para luego remitirla a este órgano jurisdiccional, junto con el expediente formado con motivo del presente medio de impugnación, las constancias de mérito y su informe circunstanciado.

IV. Turno. En su oportunidad, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior, ordenó turnar el expediente SUP-RAP-659/2015, a la ponencia del Magistrado Pedro Esteban Penagos López, para efectos de lo señalado por el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

V. Tercero Interesado. Durante la tramitación del recurso de apelación SUP-RAP-659/2015, el Partido Revolucionario Institucional compareció en tiempo y forma como tercero interesado.

VI. Requerimiento y desahogo. El diecisiete de septiembre el Magistrado Instructor, emitió acuerdo por el cual determinó

SUP-RAP-659/2015

requerir a la autoridad señalada como responsable para que diera cumplimiento a las obligaciones de trámite previstas en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. En su oportunidad se tuvo por cumplido el requerimiento mencionado.

VII. Admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor admitió y declaró cerrada la instrucción de los asuntos, quedando en estado de dictar sentencia.

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

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el presente medio de defensa, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso a) y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como en los numerales 4, 40, apartado 1, inciso a) y 44, apartado 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de recursos de apelación interpuestos por un partido político, a fin de impugnar una resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

SEGUNDO. Procedencia. El medio de impugnación reúne los requisitos previstos en los artículos 7; 8, párrafo 1; 9, párrafo 1; 40, párrafo 1, inciso b), y 45, párrafo 1, inciso b), fracción IV, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de acuerdo con lo siguiente:

a) Forma. La demanda fue presentada por escrito ante la autoridad responsable, y en ella se hace constar la denominación del partido recurrente, su domicilio para oír y recibir notificaciones, las personas autorizadas para tal efecto; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa su impugnación; los agravios que le causa y los preceptos presuntamente violados y se hace constar, tanto el nombre, como la firma autógrafa de quien promueve en representación del Partido Acción Nacional.

b) Oportunidad. El recurso de apelación fue interpuesto oportunamente. Esto, toda vez que la resolución que ahora se combate, se emitió el dos de septiembre del año en curso y terminó la sesión el tres siguiente, y la demanda se presentó el siete siguiente.

c) Legitimación y personería. Dichos requisitos se cumplen en la especie, dado que quien interpone el recurso de apelación cuenta con registro como partido político nacional.

Asimismo, fue presentada por conducto de su representante con personería suficiente para hacerlo, dado que se suscribió por Francisco Gárate Chapa, en su carácter de representante propietario del aludido instituto político, en el seno del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, misma que es reconocida por la autoridad responsable al rendir su respectivo informe circunstanciado, lo que resulta suficiente para tener por satisfecho el requisito en examen.

d) Interés jurídico. Por lo que hace al interés jurídico, esta Sala Superior ha considerado que consiste en la relación que se presenta entre la situación jurídica irregular que se denuncia y la providencia que se pide para remediarla, mediante la aplicación del Derecho, así como en la utilidad de esa medida, para subsanar la referida irregularidad.

En el caso concreto, el interés jurídico del Partido Acción Nacional se actualiza, dado que la determinación que ahora combate, le causa una afectación, toda vez que señala que los criterios técnicos utilizados para la integración de la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales locales fueron ponderados y utilizados en un nivel superior al previsto en el artículo 116, fracción II, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que el criterio poblacional quedó desfasado por otros.

e) Definitividad. La resolución emitida constituye un acto definitivo, toda vez que en su contra no procede algún otro medio de impugnación, en virtud de la cual pueda ser modificada, revocada o anulada, de ahí que se estime colmado el presente requisito de procedencia.

TERCERO. Tercero interesado. De conformidad con lo previsto en el artículo 17, párrafo 4, de la citada ley electoral adjetiva, quien considere que tiene un interés incompatible con el actor, podrá presentar escrito de comparecencia como tercero interesado en los juicios o recursos electorales, dentro del plazo de setenta y dos horas previsto para la publicitación del medio de impugnación.

En el caso, Jorge Carlos Ramírez Marín en su carácter de representante legal del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, compareció en el recurso de apelación SUP-RAP-659/2015 con el carácter de tercero interesado.

Dicho escrito se presentó dentro del plazo de setenta y dos horas previsto legalmente, habida cuenta que de conformidad con el acuerdo de dos y tres de septiembre emitido por el Consejo General de la autoridad electoral federal, el plazo para que comparecieran los terceros interesados en el expediente SUP-RAP-659/2015 inició a partir del ocho de septiembre y concluyó el once del mismo mes; en ese sentido, el escrito en comento se presentó oportunamente.

Por lo expuesto, se tiene al partido político Revolucionario Institucional haciendo las manifestaciones correspondientes.

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

Lo anterior, derivado del análisis que sobre el mismo aspecto realizó esta Sala Superior en el recurso de apelación identificado en el SUP-RAP-274/2015, sobre la apelación de la distritación para el Estado de Veracruz, la verdadera pretensión del actor era impugnar el acuerdo INE/CG195/2015 emitido el quince de abril de dos mil quince, por el cual se aprobaron los Criterios y Reglas Operativas que debieron aplicarse para el análisis y la delimitación territorial de los distritos en las entidades federativas, acto que, consideró la autoridad responsable, debió ser impugnado en el momento procesal oportuno.

La causal de improcedencia resulta infundada puesto que, si bien el acuerdo INE/CG195/2015, previamente citado, es citado en la demanda, en realidad, el acto reclamado formalmente en esta instancia es el acuerdo INE/CG825/2015 emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral

el dos y tres de septiembre de dos mil quince, por el cual se aprueba la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales locales en que se divide el estado de Chihuahua y sus respectivas cabeceras distritales. Por tanto, la oportunidad del medio de impugnación debe analizarse a partir del segundo de los acuerdos impugnados.

Por otro lado, la autoridad solicita que el medio de impugnación sea desechado de plano puesto que se configura la hipótesis relativa a la inviabilidad de los efectos jurídicos, prevista en los artículos 9, párrafo 3 de la LGSMIME, en cuanto a que se trata de un recurso evidentemente frívolo, por tratarse de un caso que ya ha sido resuelto con anterioridad por este mismo órgano jurisdiccional y por tanto, es notoriamente improcedente.

La demanda presentada no resulta notoriamente improcedente debido a que en su agravio se expresan consideraciones a partir de las cuales el acto reclamado genera afectación al instituto político, lo cual justifica la intervención de esta Sala Superior.

Así, en su agravio el instituto político alude a la supuesta violación al artículo 116, fracción II, párrafo primero, constitucional derivada de los criterios aplicados para la distritación, afectando la proporción del número de habitantes que serán representados por quienes integren el congreso local; lo que, en su caso, impactaría en la división territorial

SUP-RAP-659/2015

definitiva de los distritos en la entidad, así como en la determinación de cabeceras municipales.

QUINTO. Estudio de fondo.

Controversia.

Resolución impugnada.

En el acuerdo de clave INE/CG825/2015 de dos de septiembre de dos mil quince impugnado, el Consejo General del INE resolvió esencialmente que en el Estado de Chihuahua para efectos de las elecciones 2015-2016 y 2016-2017, se divide en 22 demarcaciones, toda vez que, se cumplió con el criterio 1, pues se integra la geografía con 22 demarcaciones distritales, como lo marca la Constitución local; se cumplió con el criterio 2, pues la desviación poblacional de cada distrito, con respecto a la población media estatal, tuvo como máximo más o menos el 15%; se cumplió con el criterio 3 respecto de agrupaciones de municipios, incluso los indígenas; se cumplió con el criterio 4, pues se delimitó polígonos con equilibrio demográfico en municipios que pueden tener más distritos, se agruparon municipios vecinos por aspectos sociales y colindantes; se cumplió con el criterio 5, pues los índices de compacidad son favorables; se cumplió con el criterio 6, pues los tiempos de traslado fueron optimizados; y se verificó con el criterio 7 por cumplirse el principio de continuidad geográfica. Por lo tanto,

se divide el Estado de Chihuahua en las demarcaciones propuestas por la Junta General Ejecutiva.

Para lo cual, en dicho proyecto complejo de distritación, precisamente efectuó lo siguiente:

- a)** Mediante acuerdo clave INE/CG48/2014 de veinte de junio de dos mil catorce, el Consejo General del INE instruyó a la Junta General Ejecutiva para formular los proyectos para determinar la geografía electoral. Luego, mediante acuerdo clave INE/CG258/2014 de diecinueve de noviembre de dos mil catorce se creó el Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación, para la redistribución federal y local. Así, derivado de diversas reuniones, el veintiséis de marzo de os mil quince, la Junta General Ejecutiva, mediante acuerdo clave INE/JGE45/2015, contempló las actividades de distritación de quince entidades federativas con procesos electorales 2015-2016 y 2016-2017, dentro del cual se encuentra Chihuahua.
- b)** Después del primer escenario de distritación en Chihuahua, dado a conocer a los partidos políticos, el Partido Revolucionario Institucional y Nueva Alianza hicieron las observaciones pertinentes. Posteriormente, se dio el segundo escenario de distritación y el Partido Acción Nacional, así como Nueva Alianza formularon sus observaciones. En todos los escenarios de

distritación hubo participación activa de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, así como las comisiones Nacional y Local de Vigilancia, junto con los representantes de los partidos políticos.

- c)** Acorde a las Acciones de Inconstitucionalidad 13/2014 y sus acumuladas, así como la diversa 51/2014 y acumuladas, se precisó que respecto de la geografía electoral de los procesos electorales federales y locales, el proceso se surte, como única instancia a favor del INE. Esto, respecto la determinación de los Distritos, en torno a su forma de integración pero no podrá delimitar el número de ellas, pues eso corresponde a las entidades federativas, así como lo correspondiente a las circunscripciones plurinominales. Así, es indudable que compete al INE determinar la delimitación de los Distritos electorales locales y las secciones electorales en que se subdividan.
- d)** La nueva distritación en Chihuahua es acorde al principio *pro homine*, pues así: i) cada voto emitido tendrá el mismo valor, por servir para elegir siempre un número similar de representantes; ii) en la delimitación de los distritos no prevalezcan motivos políticos que beneficien a un partido en especial; iii) facilitación del sufragio al ciudadano y recepción de expedientes de casilla; y, iv) homogeneidad de la población.
- e)** Es evidente que el INE debe determinar la nueva demarcación territorial distrital y sus cabeceras en Chihuahua, para colmar el mandato constitucional de

interpretación *pro homine* y crear condiciones para garantizar la representación por el voto en condiciones de igualdad.

- f) La tercera propuesta de distritación realizada por el Partido Acción Nacional, con la desagregación del municipio de Carichi del Polígono distrital 6, se identificó que dicha propuesta desacató el criterio 3 aprobado por el Consejo General, por lo que se consideró inviable.

Planteamiento. El partido recurrente señala que le causa agravio la nueva demarcación territorial de los distritos uninominales locales en que se divide el estado de Chihuahua y sus respectivas cabeceras distritales.

Lo anterior, porque infringe el artículo 116 fracción II, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque el criterio de población fue desfasado por uno o varios criterios aprobados por el Consejo General del INE.

Ello, pues de los ocho criterios técnicos utilizados para la integración de la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales y utilizados en un nivel superior al previsto en el artículo 116, fracción II, primer párrafo de la Constitución Federal, seis no encuentran sustento en dicho precepto.

SUP-RAP-659/2015

Además, en específico el criterio poblacional utilizado en el Estado de Chihuahua tiene una variación, si bien mínima, debió utilizarse entre otros distritos.

Decisión.

Este Tribunal considera son en parte **inoperantes** e **infundados** en otra, los argumentos planteados por el partido apelante.

Lo inoperante radica en que la emisión del acuerdo relativo a los criterios generales para la conformación de los distritos electorales es una determinación a emitirse en una etapa anterior al acuerdo definitivo, razón por la cual, al no ser impugnado a través del recurso de apelación, adquiere firmeza conforme a lo establecido en el artículo 10, párrafo q, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral

Lo infundado radica en que los distritos electorales integrados en Chihuahua se encuentran dentro del rango de porcentaje desviación poblacional permitido por los criterios. Por tanto, en la medida en que los distritos se encuentren dentro de ese rango, su conformación se ciñe a la normatividad aplicable.

Marco normativo aplicable.

Dicho precepto Constitucional establece:

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

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

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

El artículo 41, base V, Apartado B, inciso a), numeral 2, de la Constitución Política determina un conjunto de nuevas atribuciones a cargo del Instituto Nacional Electoral, entre ellas, el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales, tanto para los procesos electorales federales como para los locales.

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

Los artículos 32, párrafo 1, inciso a), fracción II y 44, párrafo 1, incisos I) y h) de la Ley General de Procedimientos e Instituciones Electorales establecen la atribución del Instituto de llevar a cabo la redistribución y del Consejo General,

SUP-RAP-659/2015

ordenar a la Junta General Ejecutiva la realización de los estudios y formular los proyectos para la división de la República y aprobar la geografía electoral federal y de las entidades federativas, de conformidad con el censo nacional de población. Dos elementos importantes en el proceso de distritación se desprenden de los artículos citados, el primero, que se debe realizar con los resultados del censo nacional de población y, el segundo, que es el Consejo General del INE quien lo aprueba.

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

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

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

Ahora bien, el quince de abril pasado, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió el acuerdo INE/CG195/2015, en el cual aprobó los criterios y reglas operativas a aplicarse en la delimitación territorial en las entidades federativas, entre ellas, Chihuahua, mismas que son del tenor siguiente:

CRITERIOS PARA LAS DISTRITACIONES LOCALES Y SUS REGLAS OPERATIVAS

Equilibrio poblacional

Criterio 1

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

Regla operativa del criterio 1

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

Criterio 2

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

Regla operativa del criterio 2

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

población media estatal = población total estatal del Censo 2010

Número de distritos a conformar

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

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

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

Distritos integrados con Municipios de población indígena

Criterio 3

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

Regla operativa del criterio 3

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

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

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

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

Integridad municipal

Criterio 4

Los Distritos se construirán preferentemente con Municipios completos.

Regla operativa del criterio 4

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

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

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

d. Se unirán Municipios que excedan el rango máximo de $\pm 15\%$ de desviación respecto a la población media estatal y que agrupados con un sólo vecino, conformen un número entero de Distritos. En caso de existir varias posibilidades, se elegirá al Municipio vecino cuya población determine a la agrupación con la menor desviación poblacional.

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

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

Compacidad

Criterio 5

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

Regla operativa del criterio 5

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

Tiempos de traslado

Criterio 6

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

Regla operativa del criterio 6

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

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

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

Continuidad geográfica

Criterio 7

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

Regla operativa del criterio 7

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

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

Factores socioeconómicos y accidentes geográficos

Criterio 8

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

- a. Se cumplan todos los criterios anteriores; y
- b. Se cuente con el consenso de la Comisión Nacional de Vigilancia.

Caso concreto.

1. Agravios relativos a la utilización de criterios no previstos en la Constitución.

El partido actor considera que conforme al artículo 116, fracción II, primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el único criterio a tomar en cuenta es el poblacional. En este sentido, considera que seis de los ocho criterios adoptados por el Consejo General de Instituto General Electoral mediante acuerdo INE/CG195/2015, no se refieren al poblacional, por lo que no debieron tomarse en cuenta al emitir el acuerdo de redistribución.

El agravio es inoperante pues el acuerdo INE/CG195/2015, mediante el cual se aprobaron los criterios y reglas operativas aplicables para la el establecimiento de los distritos electorales no fue impugnado oportunamente, por lo que adquirieron firmeza. Por tanto, en esta instancia, el Partido Acción Nacional no puede pretender su modificación.

El artículo 41, base VI, Constitucional establece como una de las finalidades del sistema de medios de impugnación en materia electoral dar definitividad a los distintos actos y

SUP-RAP-659/2015

etapas de los procesos electorales. Esta finalidad se reitera en el artículo 3, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

De acuerdo a lo establecido por el artículo 40, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, los actos emitidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral son impugnables mediante el recurso de apelación.

El artículo 8, párrafo 1, de la ley citada dispone que los medios de impugnación deberán presentarse dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente a aquél en que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnado, o se hubiese notificado de conformidad con la ley aplicable.

Ahora bien, el artículo 214, párrafos 1 y 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que la demarcación de los distritos electorales federales y locales será realizada por el Instituto con base en el último censo general de población y los criterios generales determinados por el Consejo General, a partir de los estudios realizados por la Junta General Ejecutiva.

Conforme al precepto en cita, la emisión del acuerdo relativo a los criterios generales para la conformación de los distritos electorales es una determinación a emitirse en una etapa anterior al acuerdo definitivo, razón por la cual, al no ser

impugnado a través del recurso de apelación, adquiere firmeza conforme a lo establecido en el artículo 10, párrafo q, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Lo anterior, toda vez que el establecimiento de un Sistema de Medios de Impugnación tiene por finalidad dotar de firmeza a los actos electorales para que puedan servir de base en la emisión de los subsecuentes a los cuales sirven de sustento. Por tanto, la interposición del medio de impugnación y su resolución o su falta de promoción genera que el acto adquiera definitividad y firmeza, por lo que su contenido no puede ser objeto de una nueva revisión.

Este mismo criterio ha sido sustentado por esta Sala Superior en dos ocasiones, al resolver el SUP-RAP-19/2005 respecto al proceso de determinación de los distritos electorales, así como el SUP-JRC-234/2007, correspondientes al proceso llevado a cabo en el Estado de Quintana Roo y el SUP-RAP-274/2015 para el Estado de Veracruz.

En el caso, el acuerdo INE/CG195/2015, relativo a los criterios para la delimitación territorial fue aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral el quince de abril de dos mil quince, y publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el tres de junio siguiente.

SUP-RAP-659/2015

Lo anterior pone de relieve que a la fecha en la que se presentó la demanda el plazo de cuatro días para impugnar dicho acuerdo había transcurrido en exceso.

Por tanto, los agravios encaminados a combatir tal determinación deben calificarse como inoperantes, al no haberse expresado con la oportunidad debida, en la vía adecuada.

Los párrafos 1 y 3 del artículo 214 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales disponen el procedimiento que debe seguirse para la realizar la distritación. Se determina que ésta se llevará a cabo con base en el último censo general de población y los criterios generales determinados por el Consejo General. Asimismo, prevé que una vez definida la demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales de conformidad con el último censo general de población, el Consejo General, en su caso, aprobará la distribución de los distritos electorales entre las entidades federativas debiendo asegurarse que la representación de un estado sea de al menos dos diputaciones de mayoría.

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

2017. Entre otros aprobaron como ya se mencionó anteriormente diversos acuerdos:

1. Acuerdo del Consejo General INE/CG48/2014, que en el punto CUARTO, ordena a la Junta General Ejecutiva iniciar los trabajos tendientes a formular los proyectos para la determinación de la demarcación territorial de la geografía electoral nacional.
2. Creación del Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación aprobado por acuerdo del Consejo General INE/CG258/2014 del 19 de noviembre de 2014.
3. Plan de Trabajo del Proyecto de Distritación para el año 2015, acuerdo de la Junta General Ejecutiva INE/JGE45/2015 del 26 de marzo de este año.
4. Criterios y reglas operativas que deberán aplicarse para el análisis y la delimitación territorial de los distritos en las entidades federativas, acuerdo del Consejo General INE/CG195/2015 del 15 de abril de 2015.
5. Mediante diversos oficios se informó del primer escenario de distritación para el Estado de Chihuahua a la Comisión Nacional de Vigilancia, a la Comisión Local de Vigilancia, al Organismo Público Local de dicha entidad.
6. El 11 de agosto de 2015, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores publicó el segundo escenario de distritación.

7. El 25 de agosto de 2015 la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores emitió el escenario final de distritación junto con la propuesta de cabeceras distritales para la entidad federativa, la cual puso a disposición en el servidor de la Dirección de Cartografía Electoral.
8. El 27 de agosto de 2015, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores presenta ante la Comisión del Registro Federal de Electores el escenario final de Distritación para el Estado de Chihuahua y en la misma fecha la Junta General Ejecutiva del INE aprobó someter al Consejo General la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales en que se divide el Estado de Chihuahua y la designación de sus respectivas cabeceras distritales.
9. El Consejo General mediante acuerdo INE/CG825/2015, aprobó la demarcación territorial de los distritos uninominales locales en que se divide el Estado de Chihuahua y sus respectivas cabeceras distritales, a propuesta de la Junta General Ejecutiva, el 2 de septiembre de este año.

De lo anterior se desprende con toda claridad que el proceso para llevar a cabo la redistribución está previsto en la Constitución, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y en los Acuerdos aprobados por el Consejo General y la Junta General del Instituto. Si bien,

de conformidad con lo dispuesto por el artículo 158 de la Ley, la Comisión Nacional de Vigilancia cuenta con la facultad de conocer y opinar respecto de los trabajos de distritación que realice el Registro Federal de Electores, también obran en el expediente las actas de las sesiones de la Comisión de Vigilancia en las que constan cada una de las etapas y documentos que fueron puestos a su consideración, como se advierte de lo siguiente:

- a)** El 30 de julio de 2015, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, en presencia de las representaciones partidistas y del Lic. Alfredo Ayala Herrera, Notario Público Número 237 del Distrito Federal, generó el primer escenario de distritación para el estado de Chihuahua.
- b)** El 6 de agosto de 2015, el Partido Acción Nacional valoró que el escenario era sano de origen.
- c)** El 11 de agosto de 2015, se hizo del conocimiento que el segundo escenario de distritación se encontraba disponible en el sistema denominando Sistema de Control y Evaluación Distrital (SICED) y que para poderlo consultar deberían ingresar a la siguiente liga informática: <http://cartografia.ife.org.mx/siced/>.
- d)** El día 17 de agosto de 2015, se recibió por parte de la representación del Partido Acción Nacional acreditada ante la Comisión Local de Vigilancia, las observaciones de la propuesta del segundo escenario de distritación

publicado por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores.

- e) El 25 de agosto la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores presentó a las representaciones partidistas presentes el escenario final de distritación para el Estado de Chihuahua.
- f) El 27 de agosto siguiente se recibieron las observaciones a la propuesta de Cabeceras Distritales.

Lo anterior pone de relieve que el partido actor participó en las distintas etapas de conformación de los distintos escenarios de distritación, y se encontraba en condiciones de impugnar oportunamente la falta de aprobación del escenario final por parte de la Comisión Nacional de Vigilancia, por lo que el agravio resulta inoperante.

De lo anterior se desprende que la aprobación del proyecto de distritación del Estado de Chihuahua no deriva de un procedimiento violatorio como lo argumenta el apelante y que, además, no le causa perjuicio en virtud de que, hasta la aprobación del proyecto de distritación, no era un acto de carácter definitivo por parte del Consejo General del Instituto, órgano dentro del cual el accionante también cuenta con representación.

2. Agravios relativos a la integración de municipios enteros con vecinos, con la menor desviación poblacional.

El actor considera que la autoridad responsable incumplió con el principio de proporcionalidad conforme al cual los distritos electorales deben agruparse los municipios vecinos, en la medida de lo posible, con la menor desviación poblacional, conforme a lo establecido en el criterio 4, inciso c), del Acuerdo INE/CG195/2015.

El agravio es **infundado**, pues como se advierte de la regla operativa del criterio 4, del mismo acuerdo, se permite una desviación de cada Distrito, respecto de la población media estatal de $\pm 15\%$, privilegiando aquellas agrupaciones que tengan la menor desviación poblacional por lo que los distritos que se encuentren bajo dicho parámetro cumplen con el principio de proporcionalidad.

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

- a) El valor idéntico de cada voto, es decir, lograr el objetivo de 'un ciudadano un voto'. Este propósito consiste en vincular una parte de la población ciudadana asentada

en una porción del territorio con un cierto número de representantes a elegir, de tal forma que, cada cargo implique, en la medida de lo posible, la misma cantidad de habitantes. De esta manera, se busca que cada voto emitido tenga el mismo valor, por servir siempre para elegir un número similar de representantes, lo cual constituye una forma de concretar el principio democrático de la igualdad del voto.

- b)** Evitar que la distribución tenga sesgos partidarios, es decir, que en la delimitación de los distritos prevalezcan motivos políticos que beneficien a un partido en especial. Esta maniobra es conocida en la doctrina como 'Creación sesgada de distritos electorales', que consiste en la creación de distritos *ad hoc*, esto es, trazar fronteras distritales de tal forma, que se determine intencionalmente el grupo que ganará la elección.
- c)** Facilitar a los ciudadanos la emisión del sufragio, de tal forma que les sea asequible el traslado al lugar en el que habrán de sufragar y la autoridad no encuentre dificultades para recibir los expedientes de casilla y realizar los cómputos respectivos.
- d)** Homogeneidad de la población, con lo cual se busca preservar, en la medida de lo posible, la división geográfica preestablecida de barrios, colonias, delegaciones, municipios y la integridad de comunidades rurales e indígenas.

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

Dichos criterios y reglas operativas fijan parámetros mínimos para cumplirse al momento de establecer la delimitación territorial de los distritos locales, razón por la cual no llevan a un único resultado. Por tanto, es posible que varios escenarios de distritación queden comprendidos dentro de dichas reglas.

En este sentido, cuando se impugna la delimitación territorial definitiva, como en el caso, los agravios deben dirigirse a demostrar que se sobrepasaron los límites de los criterios, a fin de sustentar su ilegalidad.

El criterio 4 en mención y sus reglas operativas establecen lo siguiente:

Integridad municipal

Criterio 4

Los Distritos se construirán preferentemente con Municipios completos.

Regla operativa del criterio 4

a. Para integrar los Distritos se utilizará la división municipal vigente de acuerdo al marco geo-electoral que

SUP-RAP-659/2015

apruebe el Consejo General del Instituto Nacional Electoral. La unidad de agregación mínima será la sección electoral.

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

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

d. Se unirán Municipios que excedan el rango máximo de $\pm 15\%$ de desviación respecto a la población media estatal y que agrupados con un sólo vecino, conformen un número entero de Distritos. En caso de existir varias posibilidades, se elegirá al Municipio vecino cuya población determine a la agrupación con la menor desviación poblacional.

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

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

Lo anterior pone en evidencia que, si bien conforme a la regla operativa c se agruparán municipios vecinos para conformar distritos enteros sin que se comprometa el rango máximo de $\pm 15\%$ de desviación respecto de la población media estatal, la regla operativa, permite una desviación poblacional, privilegiando aquellas agrupaciones que tengan la menor desviación poblacional, por lo que si no se sobrepasa ese porcentaje, debe considerarse que se ajusta a los parámetros establecidos en el acuerdo de referencia.

Ahora bien, como se advierte en la siguiente tabla², la autoridad responsable respetó el porcentaje de desviación poblacional permitido por el acuerdo en cuestión.

Numero de distrito	Población	Media poblacional	Porcentaje de desviación poblacional (+-15)
1	155861	154839	0.66
2	146623	154839	-5.31
3	149422	154839	-3.5
4	148973	154839	-3.79
5	146716	154839	-5.25
6	148131	154839	-4.33
7	148196	154839	-4.29
8	149099	154839	-3.71
9	146692	154839	-5.26
10	148282	154839	-4.23
11	156144	154839	0.84
12	164142	154839	6.01
13	151834	154839	-1.94
14	163481	154839	5.58
15	163999	154839	5.92
16	163372	154839	5.51
17	164349	154839	6.14
18	163798	154839	5.79
19	155010	154839	0.11
20	144084	154839	-6.95
21	156997	154839	1.39
22	171260	154839	10.61
Función de costo 7.779494			

En atención a ello, contrariamente a lo considerado por el actor, en ninguno de los distritos se rebasa el porcentaje de desviación poblacional pues el que más rebasa la media, lo hace en 10.61 y el que se encuentra ubicado por debajo de ella es en un -6.95 por lo que en todos los casos se

² Elaborada con datos contenidos en el Informe de la Dirección Jurídica del Instituto Nacional Electoral, contenido en el oficio INE/DJ/1420/2015 al desahogar el requerimiento formulado por el Magistrado Instructor, el dieciocho de septiembre de dos mil quince.

SUP-RAP-659/2015

encuentran dentro del rango de $\pm 15\%$ para la conformación de distritos enteros por parte de municipios vecinos.

Asimismo, tal como establece la regla operativa citada, para conformar distritos enteros se agruparan los municipios vecinos, sin que se comprometiera el rango máximo de $\pm 15\%$ de desviación respecto a la población media estatal, privilegiando aquellas agrupaciones que tengan la menor desviación poblacional, esto es el porcentaje de desviación poblacional se determina al comparar la diferencia entre la población final del distrito con la media poblacional.

Por tanto, el actor no debía limitarse a afirmar que la desviación poblacional era incorrecta, o bien que se lograría mayor equilibrio demográfico si se agruparan por ejemplo el distrito 1 con el 14, así como el 19 con el 20, pues para que el agravio resultara fundado debía demostrar que, la media poblacional superaba el rango de $\pm 15\%$ permitido por los criterios, una vez agrupados los distritos vecinos, para conformar un distrito entero. Por tanto, el agravio resulta infundado.

Por lo expuesto y fundado se

RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma** el acuerdo INE/CG825/2015 emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

NOTIFÍQUESE como corresponda.

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

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia de la Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa. Ante la Secretaria General de Acuerdos, quien da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMA**

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

MAGISTRADO

**PEDRO ESTEBAN
PENAGOS LÓPEZ**

SUP-RAP-659/2015

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

CLAUDIA VALLE AGUILASOCHO