

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-274/2015

RECURRENTE: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

TERCERO INTERESADO: PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADA PONENTE: MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA

SECRETARIAS Y SECRETARIO:
CARLA ASTRID HUMPHREY
JORDAN, MARCELA TALAMÁS
SALAZAR Y ANDRÉS CARLOS
VÁZQUEZ MURILLO

Ciudad de México, a veintiséis de agosto de dos mil quince.

S E N T E N C I A

Que recae al recurso de apelación interpuesto por el Partido Acción Nacional, por conducto de su representante propietario, a fin de impugnar el Acuerdo INE/CG412/2015, dictado por el 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 Veracruz y sus respectivas cabeceras distritales, a propuesta de la Junta General Ejecutiva del referido Instituto, y

R E S U L T A N D O

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

SUP-RAP-274/2015

a. Mediante Acuerdo INE/CG258/2014, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó la creación del Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación, mismo que se instaló de manera formal el veintisiete de noviembre de dos mil catorce.

b. El veintiséis de febrero de dos mil quince, en la Tercera Sesión Ordinaria del Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores presentó a dicho órgano los criterios y reglas operativas, así como el modelo matemático que se utilizaría para la generación de escenarios de distritación.

c. El cuatro de marzo, el Instituto Nacional Electoral comunicó a los congresos locales de las entidades a realizar una nueva distritación, sobre los trabajos de distritación que se estaban desarrollando y que en caso de decretar una reforma en la materia, la misma debería aprobarse al menos seis meses antes del inicio del proceso electoral local para que ese Instituto estuviera en condiciones de desarrollar el nuevo trazo de los distritos locales.

d. Mediante Acuerdo INE/CG195/2015, de quince de abril, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó los criterios y reglas operativas que deberán aplicarse para el análisis y la delimitación territorial de los distritos en las entidades federativas, previo a sus respectivos procesos electorales locales. Este acuerdo fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el tres de junio siguiente.

SUP-RAP-274/2015

e. Mediante Acuerdo INE/CG217/2015, de veintinueve de abril, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó los catálogos de municipios y secciones que conforman el Marco Geográfico Electoral de las entidades federativas de Hidalgo, Oaxaca y Veracruz, como insumo para la generación de los escenarios de distritación.

f. El seis de julio del año que transcurre, la Junta General Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral aprobó someter a consideración de ese órgano máximo de dirección, la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales en que se divide el Estado de Veracruz y la designación de sus respectivas cabeceras distritales.

g. El siete del mismo mes y año, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores presentó a la Comisión del Registro Federal de Electores, el escenario final de distritación para el Estado de Veracruz, que contiene el proyecto de la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales en que se divide el Estado de Veracruz y sus respectivas cabeceras distritales.

h. El trece de julio, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió el Acuerdo INE/CG412/2015, por el que aprobó la determinación territorial de los distritos electorales uninominales locales en que se divide el Estado de Veracruz y sus cabeceras distritales, en los términos siguientes:

ACUERDOS

PRIMERO. Se aprueba la demarcación territorial de los Distritos electorales uninominales locales en que se divide el estado de Veracruz y sus respectivas cabeceras distritales, a propuesta de la Junta General Ejecutiva de este Instituto, de conformidad con el

SUP-RAP-274/2015

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 Veracruz 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 Veracruzano, 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 diecisiete de julio, 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. Por acuerdo de veinticuatro de julio del año en curso, dictado por el Magistrado Presidente de esta Sala Superior, se ordenó turnar el expediente SUP-RAP-274/2015, a la ponencia de la Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa, para efectos de lo señalado por el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

SUP-RAP-274/2015

V. Tercero Interesado. Durante la tramitación del recurso de apelación SUP-RAP-274/2015, el Partido Revolucionario Institucional compareció como tercero interesado.

VI. Admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, la Magistrada Instructora 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 diversos partidos políticos, 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:

SUP-RAP-274/2015

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 trece de julio del año en curso y la demanda se presentó el diecisiete 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

SUP-RAP-274/2015

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. 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.

Esto debido a que, según lo sostenido por la autoridad responsable, la verdadera pretensión del actor es impugnar el acuerdo INE/CG195/2015 emitido el quince de abril de dos mil quince, por el

SUP-RAP-274/2015

cual se aprueban los Criterios y Reglas Operativas que deberán aplicarse para el análisis y la delimitación territorial de los distritos en las entidades federativas, acto que, considera 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 reiteradamente citado en la demanda, en realidad, el acto reclamado formalmente en esta instancia es el acuerdo INE/CG412/2015 emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral el trece de julio 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 Veracruz y sus respectivas cabeceras distritales. Por tanto, la oportunidad del medio de impugnación debe analizarse a partir del segundo de los acuerdos impugnados.

Resulta aplicable la tesis XXXVIII/2007¹, en donde esta Sala determinó, entre otras cosas, que “[l]a variedad de actividades y de sujetos involucrados hace inviable efectuar la redistribución en un solo acto y, por ello, los acuerdos adoptados en cada una de esas etapas adquiere definitividad para efectos de su posible impugnación.” De ello se colige que, si bien puede haberse consentido el acuerdo INE/CG195/2015, éste constituye un acto diferente del que se está impugnando, pese a que, para el análisis del acuerdo impugnado, se deba verificar la correcta aplicación de los criterios contenidos en el mismo.

¹ REDISTRIBUCIÓN. LOS ACUERDOS Y RESOLUCIONES ADOPTADOS POR EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DURANTE LAS FASES DEL PROCESO CORRESPONDIENTE, ADQUIEREN DEFINITIVIDAD SI NO SE IMPUGNAN OPORTUNAMENTE (LEGISLACIÓN DE QUINTANA ROO), publicada en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 1, Número 1, 2008, pp.86-87.

Asimismo, es pertinente citar lo establecido por esta Sala Superior en la Tesis VI/98²:

[L]as normas que establecen causas de improcedencia son disposiciones específicas, que sólo admiten la interpretación estricta y rechazan la extensiva, o la que se funde en la analogía o en la mayoría de razón, por lo cual sólo comprenden los casos clara y expresamente incluidos en ellas; y si el artículo 10, apartado 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, funda esta causa de improcedencia únicamente en el consentimiento de los actos concretos que se impugnen en la demanda correspondiente, y no en la aceptación de actos diferentes que sean semejantes a los reclamados, aunque éstos se sustenten en los mismos fundamentos o en idéntica interpretación o modalidad de aplicación de iguales disposiciones jurídicas, no resulta correcto tomar estas circunstancias como base para la actualización de la causa en comento, porque al hacerlo se daría una interpretación extensiva a la disposición. Así pues, el consentimiento de un acto específico sólo trae como consecuencia que ese acto en particular no se pueda impugnar, pero no provoca la inimpugnabilidad de los actos posteriores.

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 y 47, párrafo 1 de la LGSMIME en, debido a que no se advierte la afectación y pretensión del accionante, motivo por el cual no se aprecia lesión alguna que deba desvirtuarse ante la Sala Superior.

La demanda presentada no resulta notoriamente improcedente debido a que en sus ocho agravios 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.

² CONSENTIMIENTO COMO CAUSA DE IMPROCEDENCIA, NO SE ACTUALIZA POR FALTA DE IMPUGNACIÓN DE ACTOS ANTERIORES APOYADOS EN LOS MISMOS FUNDAMENTOS QUE EL RECLAMADO.

SUP-RAP-274/2015

Así, en sus ocho agravios 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; a la pretendida violación del proceso, programa informático utilizado y tiempos para generar el acuerdo impugnado, lo que podría afectar las posibilidades de participación del accionante; alude a aparentes sesgos en su aplicación, lo que, en su caso, impactaría en la división territorial definitiva de los distritos en la entidad, así como en la determinación de cabeceras municipales.

En consecuencia, se actualiza la hipótesis establecida por esta Sala en su Jurisprudencia 13/2004³ consistente en que “uno de los requisitos indispensables para que el órgano jurisdiccional electoral pueda conocer de un juicio y dictar la resolución de fondo que resuelva la controversia planteada, consiste en la viabilidad de los eventuales efectos jurídicos de esa resolución; esto es, que exista la posibilidad real de definir, declarar y decir en forma definitiva el derecho que debe imperar ante la situación planteada”.

CUARTO. Temas de agravio y metodología de estudio. Esta Sala Superior observa que los agravios expresados contra la resolución impugnada pueden agruparse de la siguiente forma:

³ *MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. LA INVIABILIDAD DE LOS EFECTOS JURÍDICOS PRETENDIDOS CON LA RESOLUCIÓN DEFINITIVA, DETERMINA SU IMPROCEDENCIA*, publicada en *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pp. 183-184.

SUP-RAP-274/2015

- I. Agravios vinculados con el proceso de aprobación del acuerdo impugnado, contenidos en los apartados segundo y quinto de la demanda.
- II. Agravios relacionados con la utilización de criterios no previstos en la Constitución, incluidos en la primera parte del apartado primero de la demanda.
- III. Agravios relacionados con la aplicación de los criterios contenidos en el Acuerdo INE/CG195/2015 para la determinación de la división territorial de los distritos, referidos en la segunda parte del agravio primero, así como en los agravios tercero, cuarto y del sexto al octavo de la demanda.

De conformidad con lo anterior, esta Sala Superior determina que, por cuestión de método, los temas de agravio previamente identificados serán examinados en el orden que han quedado enumerados, toda vez que sus respectivos alcances, permite que puedan ser examinados en forma separada y en el orden que se ha propuesto.

QUINTO. ESTUDIO DE FONDO

I. Agravios vinculados con el proceso de aprobación del acuerdo impugnado

En el agravio segundo, el apelante se queja que, a su juicio, la autoridad administrativa electoral violentó los principios rectores de la materia electoral al someter a la consideración de la Junta General Ejecutiva, primero, y al Consejo General después, ambos del Instituto Nacional Electoral, la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales del Estado de Veracruz y la designación de sus

SUP-RAP-274/2015

cabeceras, sin que el último y tercer escenario para la redistribución del Estado de Veracruz se hubiera hecho del conocimiento de la Comisión Nacional de Vigilancia.

Por tanto, considera que se violentaron los artículos 41, fracción V, Apartado B, inciso a), numeral 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 44, numeral 1, inciso i), 48 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que otorgan a los representantes de los partidos políticos la posibilidad de conocer y opinar sobre dichos escenarios, por lo que el acuerdo impugnado deviene de actos y procedimientos ilegales.

Este Tribunal considera **infundados** los argumentos planteados por el partido apelante por las siguientes consideraciones:

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.

SUP-RAP-274/2015

Los artículos 32, párrafo 1, inciso a), fracción II y 44, párrafo 1, incisos l) 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, 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.

SUP-RAP-274/2015

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:

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.

SUP-RAP-274/2015

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. Catálogos de municipios y secciones que conforman el Marco Geográfico Electoral de las entidades federativas de Hidalgo, Oaxaca y Veracruz, acuerdo del Consejo General INE/CG217/2015 del 29 de abril de este año.
6. El 6 de julio de 2014, la Junta General Ejecutiva aprueba someter a consideración del Consejo General el proyecto de la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales del Estado de Veracruz y la designación de sus cabeceras, presentado por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores.
7. El 7 de julio 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 Veracruz.
8. El Consejo General mediante acuerdo INE/CG412/2015, aprobó la demarcación territorial de los distritos uninominales locales en que se divide el Estado de Veracruz y sus respectivas cabeceras distritales, a propuesta de la Junta General Ejecutiva, el 13 de julio 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

SUP-RAP-274/2015

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 y minutas 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 25 de mayo de 2015, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, en presencia de las representaciones partidistas acreditadas ante las comisiones Nacional y Local de Vigilancia del Estado de Veracruz, así como del Instituto Electoral Veracruzano y del Lic. Alfredo Ayala Herrera, Notario Público Número 237 del Distrito Federal, generó el primer escenario de distritación para el estado de Veracruz, el cual fue entregado a dichas representaciones mediante el oficio INE/DERFE/0653/2015
- b)** El 4 de junio de 2015, la representación del Partido Acción Nacional acreditada ante la Comisión Nacional de Vigilancia, mediante oficio OF01-050615 realizó las observaciones que consideró oportunas al primer escenario de distritación.
- c)** El 10 de junio de 2015, el Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación emitió la opinión respecto de las observaciones realizadas por la representación del Partido Acción Nacional.
- d)** El 10 de junio 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://cartografía.ife.org.mx/login/?next=/siced/>.

SUP-RAP-274/2015

- e) El día 16 de junio de 2015, se recibió por parte de la representación del Partido Acción Nacional acreditada ante la Comisión Nacional de Vigilancia, mediante oficio OF01-160615, un disco de nombre *2°EscenarioVer21.05.json*, el cual contiene las observaciones y propuestas al segundo escenario de distritación para el Estado de Veracruz.

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.

Cabe precisar, a mayor abundamiento, que la ley no determina que el escenario final deba ser aprobado por la Comisión Nacional de Vigilancia, puesto que, es atribución de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores realizar estos trabajos y proponerlos a la Junta General Ejecutiva, única instancia con la atribución de elevar el proyecto de distritación de las entidades federativas a consideración del Consejo General.

De lo anterior se desprende que la aprobación del proyecto de distritación del Estado de Veracruz no deriva de un procedimiento ilegal 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.

SUP-RAP-274/2015

Así, la participación del partido impugnante se encuentra en cada etapa del proceso, ante la Comisión Nacional de Vigilancia y en la representación local en Veracruz. Además, el ahora actor conoció los escenarios de distritación tanto en la Comisión Local de Vigilancia como en el Organismo Público Local, en la Comisión del Registro Federal de Electores y, desde luego, en el Consejo General del INE.

De la misma forma, si el actor considera que el escenario finalmente aprobado no se ciñe al régimen legal aplicable, tiene a su alcance la presente instancia para hacer valer tales irregularidades.

Por lo anterior, esta autoridad considera infundados los argumentos del apelante en el sentido de que la autoridad administrativa electoral violentó el derecho a emitir opiniones respecto a la redistribución que ahora se combate, antes de su aprobación por la Junta General Ejecutiva y por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

En el concepto de inconformidad quinto, el actor considera que no debió realizarse la redistribución del Estado de Veracruz en virtud de que no pudo prestar la atención debida a este proceso toda vez que estaba en marcha el Proceso Electoral Federal Ordinario 2014-2015. Esta Sala Superior considera infundados los argumentos con base en las siguientes consideraciones.

La reforma constitucional y legal en materia político electoral del año 2014 dotó al Instituto Nacional Electoral con 74 nuevas atribuciones entre las que se encuentra la establecida en el artículo 41, base V, Apartado B, inciso a), numeral 2 de la Constitución de los Estados

SUP-RAP-274/2015

Unidos Mexicanos respecto a la determinación de la geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales, tanto federal como de las entidades federativas.

Con la finalidad de cumplir con esta atribución, con fundamento en los artículos 32, párrafo 1, inciso a), fracción II y 44 párrafo 1, inciso I) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el 19 de noviembre de 2014, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral acordó la conformación del Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación.

El 26 de marzo de 2015, la Junta General Ejecutiva del mismo Instituto aprobó, mediante acuerdo INE/JGE/JGE45/2015, el Plan de Trabajo del Proyecto de Distritación para el año 2015 que contempla 15 entidades federativas, entre las que se encuentra Veracruz, en los que habrá jornada comicial en 2015 y en 2016. Este documento fue conocido por los partidos políticos en sesión de la Comisión del Registro de Electores.

El 15 de abril de 2015, el Consejo General del INE aprobó los Criterios y reglas operativas que deberán aplicar para el análisis y la delimitación territorial de los distritos en las entidades federativas, previo a que inicien los procesos electorales locales, mediante acuerdo INE/CG195/2015 que previamente fueron conocidos por los partidos políticos en la Comisión Nacional de Vigilancia, sin que el apelante presentara observación alguna.

SUP-RAP-274/2015

De lo hasta aquí señalado se desprende que el proceso que ahora se cuestiona, fue realizado en cumplimiento a lo establecido por la Constitución y llevado a cabo de conformidad con lo dispuesto con la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y los acuerdos aprobados por la autoridad electoral nacional.

Por otra parte, resulta relevante señalar que no fue presentada ninguna impugnación por parte del partido apelante en contra de los documentos señalados. Así, de conformidad con la tesis de esta Sala Superior identificada como XXXVIII/2007 citada anteriormente, bajo el rubro: *REDISTRITACIÓN. LOS ACUERDOS Y RESOLUCIONES ADOPTADOS POR EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DURANTE LAS FASES DEL PROCESO CORRESPONDIENTE, ADQUIEREN DEFINITIVIDAD SI NO SE IMPUGNAN OPORTUNAMENTE (LEGISLACIÓN DE QUINTANA ROO)*, cada uno de los acuerdos que no fueron impugnados oportunamente adquieren definitividad y es con base en ellos que se determinaron los plazos, los criterios y las reglas aplicables para llevar a cabo la distritación de diversas entidades federativas, entre ellas, la de Veracruz.

En el presente caso, el recurso que por esta vía se resuelve fue el primero que presentó en contra del proceso de redistribución, por tanto, no resulta atendible el argumento planteado por el actor cuando ninguno de los actos previos, entre otros, el acuerdo del Consejo General por el que se ordena a la Junta General Ejecutiva la realización del proyecto de redistribución de diversas entidades federativas, fue cuestionado oportunamente por el actor de lo que se desprende que el partido apelante conocía con precisión los plazos,

SUP-RAP-274/2015

criterios y actividades que se llevarían a cabo respecto de los trabajos de redistribución.

El partido argumenta, además, que dado que el proceso de redistribución fue simultáneo al Proceso Electoral Federal Ordinario 2014-2015, no contaba con el personal adecuado para vigilar y dar seguimiento a ambos procesos por lo que, a su juicio, la autoridad electoral nacional no debió llevar a cabo la distritación en el primer semestre de 2015, en el que se estaba desarrollando en proceso electoral, sino entre dos procesos electorales.

Lo anterior deviene infundado toda vez que se trata de procesos electorales diversos ya que en el Estado de Veracruz se celebrarán elecciones locales en junio del año 2016 y, en todo el país se llevaron a cabo elecciones federales para renovar la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. En Veracruz no hubo proceso electoral 2014-2015. La redistribución aprobada de manera alguna incidía o complicaba los trabajos del proceso electoral federal ordinario toda vez que la distritación tiene que ver con los distritos locales uninominales, no los federales que, por primera ocasión, realiza la autoridad electoral nacional.

Por lo anterior, la Jurisprudencia 52/2013⁴, invocada por el actor no resulta aplicable al caso concreto toda vez que la misma hace referencia a dos procesos electorales ordinarios en una misma entidad federativa, en virtud de que la distritación no puede considerarse una de las actividades de la etapa de preparación de la elección y que las

⁴ REDISTRITACIÓN. DEBE REALIZARSE ENTRE DOS PROCESOS ELECTORALES ORDINARIOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES), publicada en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, pp. 69-70.

SUP-RAP-274/2015

actividades que conlleva este proceso son de alto grado de dificultad técnico y, por tanto, no podrían cumplirse en el pleno desarrollo de un proceso electoral local.

Claramente la jurisprudencia hace referencia a procesos electorales locales en la misma entidad federativa, por lo que no resulta aplicable cuando en esa entidad se desarrollaba, como en todo el país, un proceso electoral ordinario de carácter federal y la determinación de la distritación que aprobó el Consejo General el 13 de julio de 2015, no resultaba aplicable en el proceso electoral federal en marcha.

Ahora bien, en relación con el argumento del actor respecto al personal necesario para dar seguimiento al proceso de distritación, para esta Sala resulta evidente que el partido, conociendo los plazos, criterios y programa de Trabajo, pudo haber tomado las medidas pertinentes para contar con los recursos humanos que le permitieran llevar a cabo las actividades a las que hace referencia. En este sentido, resulta oportuno señalar que los partidos políticos, como entidades de interés público, reciben financiamiento público, tanto ordinario como de campaña, para hacer frente a sus responsabilidades y hacer ejercicio de sus derechos, por lo que, en todo caso, la falta de previsión únicamente puede ser imputable al partido político.

Por otra parte, los partidos políticos, además de la representación ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, tienen una diversa para los las Comisiones Nacional y Local de Vigilancia y otra ante el Organismo Público Local en las entidades federativas, los que

SUP-RAP-274/2015

participaron en el proceso de distritación para las entidades federativas con proceso electoral local 2015-2016 y 2016-2017.

Por último, para esta Sala Superior, además de las disposiciones de la Constitución y de la Ley en las que se determina el proceso que debe seguirse para la distritación, la única restricción que prevé la ley es que la redistritación debe realizarse antes de que inicie el proceso electoral correspondiente. El párrafo 2 del artículo 214 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que la distritación deberá aprobarse antes de que inicie el proceso electoral en que vaya a aplicarse.

El acuerdo del Consejo General del INE por INE/CG412/2015 por el que se determinó la demarcación territorial de los distritos uninominales locales en que se divide el Estado de Veracruz y sus respectivas cabeceras distritales, a propuesta de la Junta General Ejecutiva, fue aprobado en sesión pública celebrada el trece de julio de este año, por lo que resulta evidente que la autoridad electoral nacional cumple con la restricción temporal establecida en la ley.

En este sentido, para considerar que la elección reúne de mejor manera la calidad de democrática, debe llevarse a cabo con distritos determinados con base en los datos poblacionales más actuales a disposición, para una adecuada distribución de la población en cada una de las circunscripciones uninominales. Por tanto, como ya se dijo, el hecho de que el proceso electoral federal estuviera en curso, no es motivo suficiente para suspender el proceso, pues esto generaría que en la próxima elección no se contaría con una división territorial

actualizada, lo cual sólo se conseguiría hasta el proceso electoral de 2018.

II. Agravios relacionados con la utilización de criterios no previstos en la Constitución, incluidos en el apartado primero de la demanda

En el agravio primero, 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/CG195/2015⁵, 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 etapas de los procesos electorales. Esta finalidad se reitera en el artículo 3, párrafo 1, inciso

⁵ Aprobado el quince de abril de dos mil quince

SUP-RAP-274/2015

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.

SUP-RAP-274/2015

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.

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.

Lo anterior pone de relieve que a la fecha en la que se presentó la demanda (diecisiete de julio de dos mil quince) 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.

III. Agravios relacionados con la aplicación de los criterios contenidos en el Acuerdo INE/CG195/2015 para la determinación de la división territorial de los distritos

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.

SUP-RAP-274/2015

- 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.

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

CRITERIOS PARA LAS DISTRITACIONES LOCALES Y SUS REGLAS OPERATIVAS

Equilibrio poblacional

Criterio 1

SUP-RAP-274/2015

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

Regla operativa del criterio 1

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

Criterio 2

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

Regla operativa del criterio 2

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

$$\text{población media estatal} = \frac{\text{población total estatal del Censo 2010}}{\text{número de distritos a conformar}}$$

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

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

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

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

SUP-RAP-274/2015

- 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.

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.

Con esta perspectiva se analizan los agravios restantes.

En la segunda parte del agravio primero, el actor considera que la autoridad responsable incumplió con el principio de proporcionalidad conforme al cual los distritos electorales deben integrarse, en la

SUP-RAP-274/2015

medida de lo posible, con la menor desviación poblacional, conforme a lo establecido en el criterio 2, inciso b), del Acuerdo INE/CG195/2015.

El agravio es infundado, pues como se advierte de la regla operativa d), del criterio 2, del mismo acuerdo, se permite una desviación de cada Distrito, respecto de la población media estatal de $\pm 15\%$, por lo que los distritos que se encuentren bajo dicho parámetro cumplen con el principio de proporcionalidad.

El criterio 2 en mención y sus reglas operativas establecen lo siguiente:

Criterio 2

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

Regla operativa del criterio 2

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

$$\text{población media estatal} = \frac{\text{población total estatal del Censo 2010}}{\text{número de distritos a conformar}}$$

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

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

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

SUP-RAP-274/2015

Lo anterior pone en evidencia que, si bien conforme a la regla operativa b se debe procurar que la población de cada distrito electoral sea lo más cercana a la población media estatal, la regla operativa d, permite una desviación poblacional de $\pm 15\%$ respecto a la población media estatal, 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 tabla⁶, la autoridad responsable respetó el porcentaje de desviación poblacional permitido por el acuerdo en cuestión.

Distrito	Población Distrital	Media Poblacional	Diferencia Poblacional	Desviación poblacional %
1	280,609	254,773	25,836	10.14%
2	280,521	254,773	25,748	10.11%
3	280,267	254,773	25,494	10.01%
4	292,499	254,773	37,726	14.81%
5	240,304	254,773	-14,469	-5.68%
6	276,864	254,773	22,091	8.67%
7	237,344	254,773	-17,429	-6.84%
8	250,943	254,773	-3,830	-1.50%
9	256,090	254,773	1,317	0.52%
10	227,268	254,773	-27,505	-10.80%
11	227,226	254,773	-27,547	-10.81%
12	244,060	254,773	-10,713	-4.20%
13	238,173	254,773	-16,600	-6.52%
14	275,860	254,773	21,087	8.28%
15	276,111	254,773	21,338	8.38%
16	249,811	254,773	-4,962	-1.95%
17	238,690	254,773	-16,083	-6.31%
18	245,707	254,773	-9,066	-3.56%
19	254,939	254,773	166	0.07%
20	260,857	254,773	6,084	2.39%
21	246,820	254,773	-7,953	-3.12%
22	243,557	254,773	-11,216	-4.40%

⁶ Elaborada con datos contenidos en el Informe de la Secretaría del Consejo General, contenido en el oficio INE/SCG/1549/2015, al desahogar el requerimiento formulado por la Magistrada Instructora, el doce de agosto de dos mil quince.

SUP-RAP-274/2015

23	259,613	254,773	4,840	1.90%
24	264,000	254,773	9,227	3.62%
25	247,632	254,773	-7,141	-2.80%
26	271,651	254,773	16,878	6.62%
27	251,909	254,773	-2,864	-1.12%
28	237,764	254,773	-17,009	-6.68%
29	241,603	254,773	-13,170	-5.17%
30	244,502	254,773	-10,271	-4.03%

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 14.81% y el que se encuentra ubicado por debajo de ella es en un -10.81%, por lo que en todos los casos se encuentran dentro del rango de $\pm 15\%$.

Asimismo, tal como establece la regla operativa d) citada, el porcentaje de desviación poblacional se determina al comparar la diferencia entre la población final del distrito con la media poblacional.

Ahora bien, con el fin de obtener el porcentaje de desviación población, en la demanda se realizan comparaciones a partir de la diferencia existente entre municipios que se encuentran sobre la media poblacional, con municipios situados por debajo de ella; alegación que resulta infundada pues, como ya se dijo, el porcentaje de desviación poblacional se determina a partir del porcentaje población final del distrito con la media poblacional.

Por tanto, el actor no debía limitarse a afirmar que la desviación poblacional era exagerada, ni establecer como parámetro de comparación la diferencia poblacional existente entre municipios, pues para que el agravio resultara fundado debía demostrar que, la media

SUP-RAP-274/2015

poblacional superaba el rango de $\pm 15\%$ permitido por los criterios. Por tanto, el agravio resulta infundado.

En el agravio tercero, al expresar alegaciones relacionadas con el Criterio 1 (equilibrio poblacional) y el Criterio 2 (Población), el partido actor considera que en los distritos del norte del Estado de Veracruz (Pánuco, Tantoyuca, Tuxpan y Álamo Temapache) se establece una desviación máxima superior a la media en un porcentaje que va del 14.81% al 10.01% y se componen hasta por once municipios. En cambio, en los distritos Xalapa 1, Xalapa 2 y Coatzacoalcos, se integran con una población inferior a la media (de -10.81% a -5.17%). Se considera que en los municipios rurales del norte, que incluyen mayor número de municipios, la campaña electoral será más complicada debido a que abarcan un mayor territorio, situación que no se presenta en los distritos urbanos conformados por un municipio.

Alegación similar se reitera en el agravio cuarto, pues se considera que el distrito de Cosoleacaque tiene una desviación poblacional superior a la media, en perjuicio de los distritos de Acayucan, Coatzacoalcos I y II y Minatitlán.

El agravio es infundado, pues como ya se dijo, los distritos electorales integrados en Veracruz 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.

Es indudable que al establecerse un criterio permisible de desviación poblacional existe la posibilidad jurídica de que algunos distritos se

SUP-RAP-274/2015

encuentren por encima de la media poblacional y otros por debajo de ella. Lo relevante es que esos límites no se sobrepasen del $\pm 15\%$, pues de ser así nos encontraríamos frente a una división territorial contraria a los principios y normativa aplicable.

Además, resulta lógico que la tendencia sea que los distritos que comprendan municipios con mayor densidad poblacional se conformen con menos municipios que los integrados con aquéllos que tienen menor población. Si bien esta circunstancia podría complicar la realización de la campaña electoral, esto no se traduce en una ventaja indebida para algún partido político, pues tal dificultad deberán enfrentarla todos los institutos políticos, candidatas y candidatos independientes que participen en la contienda electoral.

Estas alegaciones se reiteran en la parte en donde se analiza el Criterio 4, relacionado con la integridad municipal, y el Criterio 5, relacionado con la compacidad geométrica, pues en estos apartados reitera el argumento de distritos urbanos y rurales, así como la inobservancia del criterio poblacional; agravios que, como ya se demostró, resultan infundados.

Sobre todo, porque el actor no demuestra la ilegalidad de la demarcación territorial elaborada por la responsable y hace afirmaciones sobre municipios que pudieran agregarse o eliminarse a ciertos distritos, sin realizar un análisis integral de los efectos de ese reacomodo en la división distrital, a fin de garantizar que en todos los casos los criterios antes referidos se cumplen en cada caso.

SUP-RAP-274/2015

Por lo que hace a los agravios expresados respecto al Criterio 3 - distritos integrados con municipios de población indígena- la pretensión del actor consiste en crear tres distritos al norte del Estado, esto es, en lugar de agrupar la población indígena en dos distritos, Tantoyuca y Álamo Temapache, establecer un distrito más, Chicontepec, que tradicionalmente se ha considerado como indígena.

El agravio es infundado, pues tal pretensión se contrapone con lo establecido en la Regla Operativa c) del Criterio 3, en el cual se establece que los municipios indígenas colindantes deben agruparse, de ser posible, en el mismo distrito, siempre dentro de los márgenes poblacionales permitidos.

En este sentido, la creación de tres distritos indígenas pretendida por el actor más bien crearía la dispersión de la población indígena de la que se queja en sus agravios, sin que el actor demuestre que en la delimitación de los distritos no se hubieran considerado los restantes criterios, pues en la demanda se limita a afirmar tal situación, aunado a que los distritos podrían estar fuera del porcentaje de desviación permitido por el criterio poblacional, si se tiene en cuenta que la creación de un tercer distrito, a partir de la población de dos, necesariamente provocaría que el porcentaje de desviación poblacional superara el rango permitido.

Asimismo, el hecho de que Chicontepec hubiera sido un distrito históricamente considerado como indígena no es causa suficiente para que deba contemplarse en la nueva demarcación territorial de los distritos, pues no se trata de un criterio establecido por la autoridad

SUP-RAP-274/2015

electoral. En el caso, el actor debía demostrar que la nueva división territorial generaba una dispersión de los municipios indígenas.

Sobre el Criterio 6 -tiempos de traslado- el actor refiere de manera general que, salvo en los distritos urbanos, se tienen tiempos de traslado superiores al tiempo de corte; agravio que resulta inoperante, pues no se refiere cuál es el tiempo de corte de cada uno de esos distritos y cuáles son los casos que lo superan, pues el actor se limita a hacer afirmaciones sobre la ubicación de algunos municipios y la colindancia con la cabecera municipal de un distrito distinto al que pertenecen, lo cual es insuficiente para tener por demostrada la irregularidad.

Respecto al Criterio 7 –continuidad geográfica- el actor afirma que en algunos casos atenta contra el principal elemento que debe prevalecer, el poblacional.

El agravio es inoperante, pues el actor no precisa cuáles son los casos en los que la continuidad geográfica implica una afectación trascendente al criterio poblacional, pues se limita a referir la colindancia de un municipio con la cabecera municipal de otro distrito referidos en el agravio anterior, lo cual es insuficiente para demostrar que la continuidad geográfica se contrapone con el criterio poblacional, pues para ello es necesario probar las razones por las cuales el cumplimiento de un criterio de continuidad geográfica tomado en cuenta en división territorial, generó una alteración sustancial en los criterios poblacionales.

En este apartado el actor nuevamente reitera las afirmaciones sobre la ubicación de algunos municipios y la colindancia con la cabecera municipal de un distrito distinto al que pertenecen, sin referir de qué

SUP-RAP-274/2015

forma en el caso no se respetó la continuidad geográfica, lo cual es insuficiente para tener por demostrada la ilegalidad del acuerdo impugnado.

El agravio expresado respecto al criterio 8 –factores socioeconómicos y accidentes geográficos- es igualmente inoperante, pues por un lado, el actor considera que las observaciones formuladas ante la Comisión Nacional de Vigilancia no fueron atendidas, lo cual nada tiene que ver con el criterio en comento. Por otro lado, la inoperancia deriva de que el actor se limita a referir relación comercial e identidad entre ciertos municipios pertenecientes a distintos distritos sin demostrar esa mayor relación, lo cual es insuficiente para demostrar que existieron casos en los cuales el factor socioeconómico no fue tomado en cuenta.

En el concepto de inconformidad sexto, el partido demandante se queja de la conformación del programa informático aprobado por el Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación, denominado Sistema de Control y Evaluación Distrital (SICED), pues el mismo contiene un mapa precargado con polígonos inamovibles, conformados por municipios que no pueden separarse y que necesariamente deben incluirse en un distrito. En concepto del actor tal situación impidió la creación de un posible escenario mejor conformado.

El agravio es inoperante, en la presente instancia debía demostrar que la situación apuntada derivó en el incumplimiento de alguno de los criterios establecidos por la autoridad electoral, que es la materia de revisión en la presente instancia.

SUP-RAP-274/2015

Por tanto, el actor debió demostrar el incumplimiento a alguno de los criterios en comento y no limitarse a referir la dificultad en las vías de comunicación entre municipios contiguos y la supuesta rivalidad ancestral entre las comunidades indígenas comprendidas en los referidos polígonos.

En el agravio séptimo se afirma que los criterios aprobados por la responsable, los parámetros para determinar la cabecera municipal son la mayor población, las mejores vías de comunicación y los mejores servicios públicos. Al respecto, el actor considera que en el distrito 23 indebidamente se determinó que la cabecera fuera Cosamaloapan, cuando Tierra Blanca tiene una mayor población.

El agravio es infundado, pues contrariamente a lo referido por el actor, la mayor población no es un criterio determinante para establecer cuál es el municipio que debe considerarse como cabecera municipal, pues como se advierte del criterio 6, el parámetro fundamental para determinar la cabecera municipal se refiere a los tiempos de traslado entre ésta y los demás municipios del distrito. Por tanto, la población, que es el único criterio referido por el actor, no es un parámetro determinante para los efectos apuntados.

En el mismo agravio, el actor realiza un cuadro comparativo entre los tiempos de traslado existentes entre la cabecera municipal y diversos municipios, conforme a la división territorial vigente en la elección anterior y la aprobada por la autoridad electoral.

El agravio es infundado, toda vez que de acuerdo a las reglas operativas del Criterio 6, entre los parámetros a tomar en cuenta en la

SUP-RAP-274/2015

nueva división territorial, no se encuentran los tiempos de traslado conforme a la distritación anterior, sino el tiempo de traslado de corte por entidad, estimados a partir de la Red Nacional de Caminos provista por el INEGI.

Además, debe tenerse presente que el acuerdo impugnado busca adecuar la demarcación territorial de los distritos electorales locales en Veracruz a las nuevas condiciones de dicha entidad, especialmente a la demográfica, razón por la cual no resulta válido tomar en cuenta parámetros de la vigente durante la última elección, que obedeció a condiciones que ya no son actuales.

En el último agravio el actor considera que la nueva demarcación territorial en el norte del Estado resulta tendenciosa, pues fue diseñada con la finalidad de asegurar el triunfo del Partido Revolucionario Institucional.

El agravio es infundado, pues el actor parte de la premisa falsa de que la nueva división garantiza que todos los distritos del norte serían ganados por el Partido Revolucionario Institucional; sin embargo, conforme a los datos contenidos en la demanda correspondientes a la elección de 2013, que el actor utiliza para obtener el resultado que se tendría, a partir de la nueva división territorial en la entidad, el primer lugar en el Distrito 1, con cabecera en Pánuco, sería para el Partido Revolucionario Institucional, en tanto que en el Distrito 2, con cabecera en Tantoyuca, sería para el Partido Acción Nacional.

Por tanto, es incorrecta la aseveración del demandante, en el sentido de que la división territorial se realizó de forma tal que sólo garantiza la

SUP-RAP-274/2015

victoria del primero de los institutos políticos mencionados, pues conforme a los propios datos del actor, tal circunstancia no se actualiza.

Además, debe tenerse presente que para acreditar un sesgo en la elaboración de la demarcación territorial, resulta necesario que en la demanda se realizara un estudio en el que se demostrara que la votación del Partido Acción Nacional de forma deliberada y arbitraria se fragmentó en distintos distritos, con el fin de dispersarla e impedir que ocupe el primer lugar en alguno de ellos, o que se compactó la de algún partido político, a fin de determinar la falta de parcialidad en la determinación de la división territorial de los distritos en la entidad; argumentación que en la especie no se expresa, y mucho menos se demuestra.

Finalmente, es inatendible la alegación a la que la actora refiere al final del agravio octavo, en la cual presenta un escenario mejor que el aprobado por la responsable, pues como ya se dijo, la materia de juzgamiento en la presente instancia es si el aprobado se ajusta o no a los criterios establecidos, y no analizar si existe uno mejor.

Como ya se dijo, el establecimiento de criterios generales para la redistribución tiene por finalidad establecer parámetros objetivos para la determinación territorial de los distritos, a fin de garantizar el principio de imparcialidad y la equidad en la contienda; criterios que pueden ser cumplidos con distintos escenarios de redistribución.

Por tanto, una vez que la autoridad electoral aprueba un escenario, la materia de la impugnación en la instancia jurisdiccional se ciñe a

SUP-RAP-274/2015

analizar si el aprobado cumple o no con los parámetros correspondientes, por lo que no es válido pretender su sustitución general.

Por lo expuesto y fundado se

RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma** el acuerdo INE/CG412/2015 emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

NOTIFÍQUESE como corresponda

En su oportunidad, devuélvanse 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, ante la Secretaria General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADA

MAGISTRADO

SUP-RAP-274/2015

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

**FLAVIO GALVÁN
RIVERA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

CLAUDIA VALLE AGUILASOCHO