

**Proyecto de Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se aprueban 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.**

## **A N T E C E D E N T E S**

- 1. Reforma constitucional.** El 10 de febrero de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el *“Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral”*.
- 2. Expedición de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.** El 23 de mayo de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que abrogó al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- 3. Pronunciamiento sobre la demarcación geográfica en las entidades federativas con Proceso Electoral Local 2014-2015.** El 20 de junio de 2014, este Consejo General 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 es posible realizar las actividades para efectuar cambios a su distritación actual.

El punto cuarto del Acuerdo referido en el párrafo que precede, instruyó a la Junta General Ejecutiva de este Instituto, inicie los trabajos tendientes a formular los proyectos para la nueva demarcación territorial de la geografía electoral nacional, en términos de la nueva legislación.

- 4. Expedición del Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral.** El 19 de noviembre de 2014, el Consejo General de este Instituto expidió, mediante Acuerdo INE/CG268/2014, el Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral.
- 5. Creación del Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación.** El 19 de noviembre de 2014, el Consejo General aprobó, mediante Acuerdo INE/CG258/2014, la creación del *“Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación”*.

El punto Segundo, inciso c) del Acuerdo referido en el párrafo anterior, señaló como atribución del Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación

de los Trabajos de Distritación, analizar la propuesta de criterios a utilizarse en la realización de los estudios y proyectos para la delimitación territorial de los distritos electorales en las entidades federativas, que será sometida a la consideración de este Consejo General.

6. **Instalación del Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación.** El 2 de diciembre del 2014, se instaló de manera formal el Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación.
7. **Presentación del Plan de Trabajo del Proyecto de Distritación.** Los días 4 y 11 de febrero de 2015, se presentó el proyecto del "*Plan de Trabajo del Proyecto de Distritación para el año 2015*" ante los representantes de los partidos políticos acreditados en el Grupo de Trabajo Temporal de Distritaciones Electorales Federal y Locales.

Con fecha 16 de febrero de 2015, se presentó el proyecto del "*Plan de Trabajo del Proyecto de Distritación para el año 2015*" ante los Consejeros Electorales, representantes del Poder Legislativo y representantes de los Partidos Políticos que integran la Comisión del Registro Federal de Electores, en su tercera sesión extraordinaria.

8. **Sesiones y reuniones de trabajo del Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación.** En sesiones y reuniones de trabajo del Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación, celebradas los días 5, 12, 20 y 26 de febrero; 5 y 25 de marzo, así como 1 de abril de 2015, fueron revisados los criterios a utilizarse en la formulación de los estudios y proyectos para la delimitación territorial de los distritos en las entidades federativas con procesos electorales locales 2015-2016 y 2016-2017; así como sus reglas operativas.
9. **Mesas de análisis sobre la definición de las distritaciones electorales.** Los días 19 y 20 de febrero de 2015, se llevaron a cabo las mesas de análisis sobre la definición de las distritaciones electorales, en las que se abordaron los temas sobre la experiencia estatal en la distritación; el papel de la población en la definición de los distritos electorales; los factores geográficos y de comunicación en la determinación del trazo distrital; identidad cultural y regionalización, así como tecnología y distritación. Las ponencias en estas mesas fueron presentadas por expertos en el tema, así como por los integrantes del Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación.
10. **Foro con los Organismos Públicos Locales.** El 12 de marzo de 2015, se llevó a cabo un foro con funcionarios de los Organismos Públicos Locales de aquellas entidades federativas que celebrarán elecciones de diputados

locales en el año 2016, a quienes se les presentaron las propuestas de criterios a utilizarse en la formulación de los estudios y proyectos para la delimitación territorial de los distritos en las entidades federativas con procesos electorales locales 2015-2016 y 2016-2017; así como sus reglas operativas. Es de señalar que en dicho foro asistieron los integrantes del Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación.

**11. Reuniones del Grupo de Trabajo Temporal Distritaciones Electorales Federal y Locales.** En reuniones del Grupo de Trabajo Temporal Distritaciones Electorales Federal y Locales de la Comisión Nacional de Vigilancia, celebradas los días 6, 11 y 18 de marzo, así como 6 de abril de 2015, fueron revisados los criterios a utilizarse en la realización de los estudios y proyectos para la delimitación territorial de los distritos en las entidades federativas con procesos electorales locales 2015-2016 y 2016-2017; así como sus reglas operativas.

**12. Aprobación del Plan de Trabajo del Proyecto de Distritación.** El 26 de marzo de 2015, la Junta General Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral aprobó el *“Plan de Trabajo del Proyecto de Distritación para las entidades federativas con Procesos Electorales Locales 2015-2016 y 2016-2017”*.

En el Acuerdo referido, se indicó que este Consejo General deberá aprobar los criterios de distritación a más tardar el 15 de abril de 2015.

**13. Recomendación de la Comisión Nacional de Vigilancia.** El 7 de abril de 2015, la Comisión Nacional de Vigilancia aprobó recomendar a este Consejo General, que apruebe los criterios y reglas operativas que deberán aplicarse para el análisis y la delimitación territorial de los distritos en las entidades federativas previamente a sus respectivos Procesos Electorales Locales.

**14. Aprobación de la Comisión del Registro Federal de Electores.** El 9 de abril de 2015, la Comisión del Registro Federal de Electores aprobó someter a la consideración de este órgano de dirección, el *“Proyecto de Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se aprueban 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”*.

## CONSIDERANDOS

### **PRIMERO. Competencia.**

Este Consejo General es competente para aprobar los criterios y reglas operativas que deberán aplicarse para el análisis y la delimitación territorial de los distritos en las entidades federativas de manera previa a sus respectivos Procesos Electorales Locales, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, párrafo segundo, base V, apartado A, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 34, párrafo 1, inciso a); 35; 44, párrafo 1, incisos l), gg), hh) y jj) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 4, párrafo 1, fracción I, apartado A, inciso a); 5, párrafo, inciso w) del Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral.

### **SEGUNDO. Motivación y fundamentación que sustentan la emisión y aprobación de los Criterios y Reglas Operativas que deberán aplicarse para el análisis y delimitación territorial de los distritos en las entidades federativas para sus respectivos Procesos Electorales Locales.**

El artículo 41, Base V, Apartado A, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 29; 30, párrafo 2 y 31, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, prevén que el Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los Partidos Políticos Nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores.

El artículo 1, párrafo 2, de la ley electoral general, prevé que las disposiciones de dicha ley son aplicables a las elecciones en el ámbito federal y en el ámbito local respecto de las materias que establece la Constitución.

El artículo 5, párrafo 1, de la ley en comento, prevé que la aplicación de la misma corresponde, en sus respectivos ámbitos de competencia, al Instituto Nacional Electoral, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a los Organismos Públicos Locales y a las autoridades jurisdiccionales locales en la materia, a la Cámara de Diputados y a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

Asimismo, el artículo 41, Base V, Apartado B, inciso a), numeral 2, de la Constitución Federal, en relación con el diverso artículo 32, párrafo 1, inciso a), fracción II, de la ley general electoral, señala que para los procesos

electorales federales y locales, corresponde al Instituto Nacional Electoral definir la geografía electoral, que incluirá el diseño y determinación de los distritos electorales y su división en secciones electorales, así como la delimitación de las circunscripciones plurinominales y el establecimiento de cabeceras.

Mientras que el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal dispone que las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes.

El artículo 44, párrafo 1, inciso I), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, señala que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral cuenta con atribuciones para dictar los lineamientos relativos al Registro Federal de Electores y ordenar a la Junta General Ejecutiva hacer los estudios y formular los proyectos para la división del territorio de la República en 300 distritos electorales uninominales y su cabecera, su división en secciones electorales, para determinar el ámbito territorial de las cinco circunscripciones plurinominales y la capital de la entidad federativa que será cabecera de cada una de ellas; así como la división territorial de los distritos en el ámbito local y, en su caso, aprobarlos.

Por su parte, el artículo 54, párrafo 1, inciso h) de la ley referida, dispone que es atribución de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, mantener actualizada la cartografía electoral del país, clasificada por entidad, distrito electoral federal, distrito electoral local, municipio y sección electoral.

Cabe señalar que el artículo 126, párrafo 2, de la ley electoral comicial, determina que el Registro Federal de Electores es de carácter permanente y de interés público y tiene por objeto cumplir con lo previsto en el artículo 41 constitucional sobre el Padrón Electoral.

En términos del artículo 147, párrafos 2, 3 y 4 de la ley general electoral, la sección electoral es la fracción territorial de los distritos electorales uninominales para la inscripción de los ciudadanos en el Padrón Electoral y en las listas nominales de electores. Cada sección tendrá como mínimo 100 electores y como máximo 3,000. El fraccionamiento en secciones electorales estará sujeto a la revisión de la división del territorio nacional en distritos electorales, en los términos del artículo 53 de la Constitución Federal.

Adicionalmente, se destaca que la Comisión Nacional de Vigilancia, que se integra por el Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores, representantes de los partidos políticos nacionales y un representante del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, según lo dispuesto en el artículo 157 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, conocerá y podrá emitir opiniones respecto de los trabajos que la Dirección

Ejecutiva del Registro Federal de Electores realice en materia de demarcación territorial, conforme lo señala el artículo 158, párrafo 2, de la ley invocada.

En relación con la distritación electoral local de las entidades federativas, el artículo 214, párrafos 1 y 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales señala lo siguiente:

1. La demarcación de los distritos electorales federales y locales será realizada por el Instituto Nacional Electoral con base en el último censo general de población y los criterios generales determinados por el Consejo General.

2. El Consejo General del Instituto ordenará a la Junta General Ejecutiva los estudios conducentes y aprobará los criterios generales. La distritación deberá, en su caso, aprobarse antes de que inicie el proceso electoral en que vaya a aplicarse.

Así las cosas, es evidente que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral cuenta con atribuciones para llevar a cabo la división territorial de los distritos en los ámbitos federal y local.

También se advierte que la delimitación de la geografía electoral es un acto complejo cuya determinación implica la realización de diversos trabajos y actividades, con un alto grado de dificultad técnica, que requiere: estudios de carácter multidisciplinario, la existencia de una metodología, la planeación de un programa de actividades, información y la participación cercana de los partidos políticos, como observadores y críticos del proceso de distritación.

Además, es importante que la distritación local de cada una de las entidades federativas se realice y apruebe por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, con la anticipación necesaria al inicio de los respectivos procesos electorales ordinarios que se llevarán a cabo en los próximos años, para que dichos comicios se realicen con base en la nueva distritación que se defina.

En ese sentido, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido que la delimitación de la geografía electoral y su modificación, deben realizarse en actos fuera del proceso en razón de que dicha actividad no solo está excluida en la regulación de la etapa de "preparación de la elección", sino que además implica la realización de diversas actividades con un alto grado de dificultad técnica, mismas que no podrían cumplirse en el pleno desarrollo de un proceso electoral local, y además de que la redistribución impactaría en la cartografía electoral, cuya unidad básica es la sección, por lo que cualquier modificación en esta área altera el padrón electoral y, en consecuencia, las listas nominales de

electores. Como se puede advertir de la Jurisprudencia 52/2013, que a continuación se transcribe:

"Partido Acción Nacional vs.  
Pleno del Tribunal Electoral del Estado de México  
Jurisprudencia 52/2013

**REDISTRITACIÓN. DEBE REALIZARSE ENTRE DOS PROCESOS ELECTORALES ORDINARIOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES).**- La delimitación de la geografía electoral y su modificación, deben realizarse en actos fuera del proceso en razón de que dicha actividad no solo está excluida en la regulación de la etapa de "preparación de la elección", sino que además implica la realización de diversas actividades con un alto grado de dificultad técnica, mismas que no podrían cumplirse en el pleno desarrollo de un proceso electoral local, y además de que la redistribución impactaría en la cartografía electoral, cuya unidad básica es la sección, por lo que cualquier modificación en esta área altera el padrón electoral, y en consecuencia las listas nominales de electores. Así, basado en la experiencia derivada tanto del conocimiento de la complejidad de la tarea ya descrita, como del conocimiento obtenido de la regulación que de esta tarea contienen otras legislaciones aplicables en nuestro país, los trabajos de redistribución se deberán realizar entre dos procesos electorales ordinarios.

**Quinta Época:**

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-012/2000.—Partido Acción Nacional.—Autoridad responsable: Pleno del Tribunal Electoral del Estado de México.—2 de marzo de 2000.—Unanimidad de votos.—Ponente: José Fernando Ojesto Martínez Porcayo.—Secretario: Miguel Reyes Lacroix Macosay.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-80/2007.—Actores: Partidos de la Revolución Democrática y otros.—Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Quintana Roo.—20 de junio de 2007.—Unanimidad de votos.—Ponente: Manuel González Oropeza.—Secretario: Héctor Rivera Estrada.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-216/2011.—Actor: Convergencia.—Autoridad responsable: Sala de Segunda Instancia del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero.—7 de septiembre de 2011.—Unanimidad de votos.—Ponente: Flavio Galván Rivera.—Secretario: Arturo García Jiménez.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el veintisiete de noviembre de dos mil trece, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 69 y 70."

Aunado a lo anterior, se resalta que el artículo 105, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal, señala que las leyes electorales federales y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el Proceso Electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

En relación con la limitación de que las modificaciones en materia electoral se realicen por los menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que se aplicarán, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha

sostenido que las normas generales electorales no sólo son las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales propiamente dichos, sino también las que, aunque contenidas en ordenamientos distintos a una ley o código electoral sustantivo, regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con dichos procesos o que deban influir en ellos de una manera o de otra, como por ejemplo, distritación o redistribución. Lo anterior, se advierte de la jurisprudencia P./J. 25/99, misma que es del tenor siguiente:

“Época: Novena Época  
Registro: 194155  
Instancia: Pleno  
Tipo de Tesis: Jurisprudencia  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
Tomo IX, Abril de 1999  
Materia(s): Constitucional  
Tesis: P./J. 25/99  
Página: 255

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO.** En la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, se instituyó este tipo de vía constitucional en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero se prohibió su procedencia en contra de leyes en materia electoral; con la reforma a dicho precepto fundamental publicada en el mismo medio de difusión el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, se admitió la procedencia de la acción en contra de este tipo de leyes. Con motivo de esta última reforma, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de dicha Constitución prevé reglas genéricas para la sustanciación del procedimiento de la acción de inconstitucionalidad y reglas específicas cuando se impugnan leyes electorales. De una interpretación armónica y sistemática, así como teleológica de los artículos 105, fracción II, y 116, fracción IV, en relación con el 35, fracciones I y II, 36, fracciones III, IV y V, 41, 51, 56, 60, 81, 115, fracciones I y II, y 122, tercer párrafo, e inciso c), base primera, fracciones I y V, inciso f), todos de la propia Constitución, se llega al convencimiento de que las normas generales electorales no sólo son las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales propiamente dichos, sino también las que, aunque contenidas en ordenamientos distintos a una ley o código electoral sustantivo, regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con dichos procesos o que deban influir en ellos de una manera o de otra, como por ejemplo, distritación o redistribución, creación de órganos administrativos para fines electorales, organización de las elecciones, financiamiento público, comunicación social de los partidos, límites de las erogaciones y montos máximos de aportaciones, delitos y faltas administrativas y sus sanciones. Por lo tanto esas normas pueden impugnarse a través de la acción de inconstitucionalidad y, por regla general, debe instruirse el procedimiento correspondiente y resolverse conforme a las disposiciones específicas que para tales asuntos prevé la ley reglamentaria de la materia, pues al no existir disposición expresa o antecedente constitucional o legal alguno que permita diferenciarlas por razón de su contenido o de la materia específica que regulan, no se justificaría la aplicación de las reglas genéricas para unas y las específicas para otras.

Acción de inconstitucionalidad 10/98. Minoría parlamentaria de la LXVIII Legislatura del Congreso del Estado de Nuevo León. 25 de febrero de 1999. Unanimidad de diez votos.



Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el cinco de abril en curso, aprobó, con el número 25/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de abril de mil novecientos noventa y nueve."

Asimismo, se resalta que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Acción de Inconstitucionalidad 13/2014 y acumuladas 14/2014, 15/2015 y 16/2014 (resuelta el 11 de septiembre de 2014) y en la Acción de inconstitucionalidad 51/2014 y acumuladas 77/2014 y 79/2014 (resuelta el 29 de septiembre de 2014), precisó que con fundamento en una interpretación sistemática y funcional de los artículos 41, fracción V, y 116, fracción II, de la Constitución Federal, respecto a la geografía electoral de los procesos electorales tanto federales como locales, el poder para diseñar y determinar la totalidad de los distritos electorales y la división del territorio en secciones electorales le corresponde en única instancia al Instituto Nacional Electoral.

En tanto que del texto constitucional no queda lugar a dudas que tras la reforma a la Constitución Federal de 10 de febrero de 2014, le compete al Consejo General del Instituto Nacional Electoral la determinación de cómo se integran los distintos distritos para las elecciones a nivel federal y estatal.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció los ámbitos de aplicación de tal distritación y del diseño del resto de la geografía electoral, con el objetivo de clarificar el alcance específico de las facultades del Instituto Nacional Electoral y la normatividad que debe de tomarse en cuenta para efectuar tal distritación.

Precisó que con base en las normas aplicables de la Constitución Federal y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, si bien al Instituto Nacional Electoral le compete la geografía electoral, que incluye la determinación de los distritos, tal facultad se refiere a su forma de integración y no a su ámbito cuantitativo; es decir, el Instituto Nacional Electoral fijará cómo se conforma el distrito, pero no podrá delimitar su número ni para los procesos electorales federales ni para los estatales, ya que dicho lineamiento se encuentra previsto en el texto constitucional o tal competencia le corresponde a las entidades federativas. El mismo criterio y razonamiento, se dijo, aplica para la determinación de las circunscripciones plurinominales.

En conclusión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que de lo establecido en los artículos 41, Base V, Apartado B, inciso a) y 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal; 32, punto 1, inciso a), fracción II, 44, punto 1, inciso I) y 214 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se desprende que en procesos electorales locales:

- Corresponde al INE, la delimitación de los distritos electorales y las secciones electorales en las que dichos distritos se subdividan. (artículo 41, base V, apartado B, inciso a), constitucional)
- No corresponde al INE, la delimitación de las circunscripciones plurinominales, ya que ese establecimiento forma parte de la configuración del sistema de representación proporcional que constitucionalmente se le confiere a los Estados. (artículo 116, fracción II, párrafo tercero de la Constitución Federal, en concordancia con lo que establecen los artículos 41, base V, apartado B, inciso a), constitucional y 32, punto 1, inciso a), fracción II, 44, punto 1, inciso I) y 214 de la LGIPE).
- No le corresponde al INE, la determinación del número de los distritos electorales en que se divide la entidad federativa para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, pues el establecimiento forma parte de la configuración de los sistemas de mayoría relativa y representación proporcional en la conformación de los Congresos de los Estados. (artículo 116, fracción II, párrafo tercero de la Constitución Federal, en concordancia con lo que establecen los artículos 41, base V, apartado B, inciso a), constitucional y 32, punto 1, inciso a), fracción II, 44, punto 1, inciso I) y 214 de la LGIPE).

De todo lo antes expuesto y en la parte que interesa, es indudable que corresponde al Consejo General del Instituto Nacional Electoral determinar la delimitación de los distritos electorales locales y las secciones electorales en las que dichos distritos se subdividan. Mientras que la determinación del número de los distritos electorales locales en que se divide cada entidad federativa para la elección de diputados locales por el principio de mayoría relativa, corresponde a los Congresos o Legislaturas de las entidades federativas.

Para realizar la distritación, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral debe ordenar a la Junta General Ejecutiva los estudios conducentes; así como emitir y aprobar los criterios generales correspondientes. Aunado a que la distritación deberá aprobarse antes de que inicie el proceso electoral en que vaya a aplicarse.

De ahí la necesidad de que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emita y apruebe los criterios generales que se aplicarán para realizar la distritación local en las entidades federativas que tendrán procesos electorales ordinarios en los próximos años.

En ese sentido, el 7 de abril de 2015, la Comisión Nacional de Vigilancia aprobó recomendar a este Consejo General, que apruebe 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.

Por todo lo anterior, se considera que válidamente este Consejo General debe aprobar los criterios y reglas operativas que se aplicarán para el análisis y la delimitación territorial de los distritos en las entidades federativas, que deberá realizarse en forma previa al inicio de sus respectivos Procesos Electorales Locales.

**TERCERO. Definición de los criterios y reglas operativas que deberán aplicarse para el análisis y la delimitación territorial de los distritos en las entidades federativas.**

En razón de la complejidad técnica y el alto grado de dificultad que representa el análisis y la delimitación de los distritos en las entidades federativas y de conformidad con el artículo 214 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que dispone 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 de este Instituto, es indispensable que el Consejo General apruebe criterios para el análisis y la delimitación territorial de los distritos en las entidades federativas, los cuales son normas de carácter general derivadas de un mandato constitucional o de un aspecto operativo que se utiliza para conformar un distrito electoral.

Dichos criterios requieren contar con reglas operativas que aporten elementos técnicos que permitan aplicar en forma práctica lo que establece cada uno de los criterios.

De esa manera, los criterios y reglas operativas de referencia marcarán la pauta para el inicio de los trabajos de una nueva delimitación de las demarcaciones distritales en las entidades federativas, a través de indicadores establecidos y operados por el Instituto, a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, y que son evaluados por el Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación.

Para la definición de los criterios aludidos, deben tomarse en consideración diversos factores como la población, las condiciones geográficas y los tiempos de traslado prevalecientes en las distintas zonas de la entidad.

En tal virtud, los criterios a observar para la distritación de las entidades federativas atienden a lo siguiente: el equilibrio poblacional, los distritos integrados con municipios de población indígena, la integridad municipal, la compacidad, los tiempos de traslado, la continuidad geográfica y los factores socioeconómicos y accidentes geográficos.

## **Equilibrio poblacional**

Se busca que el **equilibrio poblacional** garantice una mejor distribución en la determinación del número de personas por cada distrito en las entidades federativas.

### **Criterio 1:**

Para lo anterior, el primer criterio determina que el número de distritos que tendrá cada una de las entidades federativas será definido por la Constitución Estatal respectiva o el Estatuto del Gobierno del Distrito Federal. Para lo anterior deberá cumplirse con lo expresado en los mismos, en cuanto a la determinación del número de diputados de mayoría relativa.

### **Criterio 2:**

El segundo criterio determina que para definir 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 respectiva y se dividirá la población total de la entidad, entre el número de distritos a conformar. El resultado de este cociente será la población media estatal.

Lo anterior es así, porque el párrafo 1 del artículo 214 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**.

Además, es un hecho notorio que el último Censo General de Población se efectuó en el año 2010.

Asimismo, el artículo 116, fracción II, párrafo primero, de la Constitución Federal señala que 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.

Por tanto, es evidente que el mencionado artículo 116 constitucional contempla el criterio poblacional para efectos de la división de los distritos electorales uninominales en las entidades federativas.

Resaltándose que el criterio poblacional aplica para definir los distritos electorales uninominales tanto para las elecciones locales como federales.

En efecto, el artículo 53, párrafo primero, de la Constitución Federal, establece que la demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre el número de distritos señalados; que la distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.

En relación con lo anterior, el párrafo 3 del artículo 214 de la ley general electoral, señala que según lo dispuesto por el artículo 53 de la Constitución Federal, una vez establecida la demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales, basada en el último censo general de población, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobará, en su caso, la distribución de los distritos electorales entre las entidades federativas, asegurando que la representación de un estado sea al menos de dos diputados de mayoría.

En el entendido de que el artículo 53 constitucional y el párrafo 3 del artículo 214 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales sólo tiene aplicación en el ámbito federal, es decir, para la integración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; mientras que para las entidades federativas, la reglamentación está prevista expresamente en el artículo 116, fracción II, de la Constitución Federal, que para efectos de la división de los distritos electorales uninominales establece el criterio poblacional.

Por otra parte, el artículo 26, apartado B, primer párrafo, de la Constitución Política Mexicana señala que el Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, estados, Distrito Federal y municipios, los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley.

Por tanto, es válido que el criterio poblacional utilice como base los resultados del último censo poblacional elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el cual se realizó en 2010.

Además, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado en diversas jurisprudencias, que para la distribución de los distritos electorales uninominales de una entidad federativa se debe atender al criterio poblacional previsto en el artículo 116, fracción II, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que implica tomar en cuenta el último censo general de población para el efecto de dividir la población total de la entidad entre el número de distritos. Lo que implica que

el número de representantes en los Congresos de los Estados debe ser proporcional al número de habitantes en cada uno de ellos.

Ahora bien, como en el proceso de distritación electoral estatal debe atenderse a criterios poblacionales, a efecto de determinar, de manera proporcional, el número de diputados que habrán de integrar las Legislaturas, es necesario recurrir a los datos oficiales de los censos poblacionales publicados por el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica que, por disposición del artículo 26, apartado B, de la Constitución General de la República, son obligatorios para las entidades federativas.

De lo antes precisado, se puede desprender que la delimitación de los distritos electorales uninominales no se basa en el número de electores existentes en cada distrito, sino en el número de habitantes.

Sirve de sustento a lo anterior, lo determinado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversas jurisprudencias:

Jurisprudencia P./J. 2/2002:

**“DISTRITOS ELECTORALES UNINOMINALES EN LOS ESTADOS. PARA EFECTOS DE SU DEMARCACIÓN DEBE ATENDERSE AL CRITERIO POBLACIONAL QUE PREVE EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.** El artículo 53 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la demarcación de los trescientos distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados y que la distribución de éstos entre las entidades federativas **se hará con base en el último censo general de población**, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría, esto es, dicho precepto acoge tanto un principio poblacional, como uno geográfico, para la división territorial de los distritos electorales; sin embargo, conforme al sistema normativo que prevé la propia Constitución Federal, se concluye que la citada disposición sólo tiene aplicación en el ámbito federal, es decir, para la integración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y no así para las entidades federativas, cuya reglamentación está prevista expresamente en el artículo 116, fracción II, de la Constitución Federal, que para efectos de la división de los distritos electorales uninominales establece únicamente el criterio poblacional.”

Jurisprudencia P./J. 4/2002:

**“DISTRITOS ELECTORALES UNINOMINALES. EL ARTÍCULO 31, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE CAMPECHE, CONTRAVIENE LO DISPUESTO EN EL NUMERAL 116, FRACCIÓN II, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AL ATENDER A UN CRITERIO GEOGRÁFICO PARA LA DEMARCACIÓN DE AQUÉLLOS.** El artículo 31, segundo párrafo, de la Constitución Política del Estado de Campeche, al señalar expresamente que la distribución de los distritos uninominales entre los Municipios se hará teniendo en cuenta el último censo general de población y que la demarcación de los aludidos distritos será

*la que resulte de dividir la población total del Estado entre dichos distritos, acoge un criterio poblacional, que es al que, en términos de lo previsto en el artículo 116, fracción II, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe atenderse para la distribución de los citados distritos; sin embargo, el hecho de que el propio artículo 31 establezca que, en ningún caso, alguno de los Municipios del Estado puede quedar sin representación particular ante el Congreso, por no contar cuando menos con un diputado de mayoría relativa, transgrede el citado precepto de la Constitución Federal. Ello es así porque, conforme al referido artículo 31, la asignación de los diputados elegidos por mayoría relativa no se basa en el número de electores existentes en el distrito uninominal, sino en el número de Municipios existentes en la entidad, es decir, para la distribución se atiende al criterio geográfico y no poblacional como lo exige el señalado numeral de la Ley Fundamental.”*

Jurisprudencia P./J. 9/2010:

**“CRITERIO POBLACIONAL. EL ARTÍCULO 23 DEL CÓDIGO ELECTORAL PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS NO LO VIOLA POR EL HECHO DE NO REITERAR LA OBLIGATORIEDAD DE LOS DATOS OFICIALES DEL SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA Y GEOGRÁFICA, PARA EFECTO DE LAS DISTRITACIONES ELECTORALES DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA.** De la primera parte de la fracción II del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que el número de representantes en los Congresos de los Estados debe ser proporcional al número de habitantes en cada uno de ellos. **Ahora bien, como en el proceso de distritación electoral estatal debe atenderse a criterios poblacionales, a efecto de determinar, de manera proporcional, el número de diputados que habrán de integrar las Legislaturas, es necesario recurrir a los datos oficiales de los censos poblacionales publicados por el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica** que, por disposición del artículo 26, apartado B, de la Constitución General de la República, son obligatorios para las entidades federativas. Por tanto, aun cuando el artículo 23 del Código Electoral para el Estado de Tamaulipas no reitere la obligatoriedad de los datos oficiales del Sistema indicado, conforme a los principios de supremacía constitucional y de jerarquía normativa, las autoridades electorales deben atender a los lineamientos generales establecidos en el referido artículo 26, apartado B; de ahí que el artículo 23 del mencionado Código local no viola el criterio poblacional contenido en la primera parte de la fracción II del artículo 116 constitucional.”

Se destaca que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación también ha sostenido que la delimitación de los distritos electorales uninominales no se basa en el número de electores existentes en cada distrito, sino en el número de habitantes.

En efecto, en la sentencia recaída al expediente SUP-JRC-234/2007, la Sala Superior precisó que la distribución de los distritos electorales uninominales en cada entidad federativa se debe hacer, necesariamente, atendiendo a la densidad poblacional y no a otros criterios, pues sólo así se da congruencia al principio de proporcionalidad previsto en el artículo 116, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de tal modo que, en

la mayor medida posible, cada voto emitido tenga el mismo valor. Es decir, para la división de los distritos electorales uninominales en las entidades federativas se debe atender, únicamente, al criterio poblacional.

La Sala Superior señaló que la distribución territorial persigue, entre otros propósitos, el valor idéntico de cada voto, es decir, lograr el objetivo de 'un ciudadano un voto' y que 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 represente, en la medida de lo posible, la misma cantidad de habitantes.

De tal modo que cada curul represente, en la medida de lo posible, la misma cantidad de habitantes, con el fin de lograr que cada voto emitido tenga el mismo valor, al servir, siempre, para elegir un número similar de representantes, lo que constituye una forma de concretar el principio democrático de igualdad del voto.

Para alcanzar este objetivo, la distribución territorial se debe realizar en forma proporcionada y equilibrada a un determinado número de habitantes dentro de cada distrito electoral, para que aquellos con capacidad de ejercer su derecho al sufragio, puedan elegir a quienes los representen en dicha jurisdicción de una forma más equitativa. Esto implica la realización de complejos estudios demográficos y estadísticos sobre fenómenos migratorios, movilidad poblacional, etcétera.

Que de acuerdo con la metodología atinente a la geografía electoral, para lograr una redistribución acorde con el principio de proporcionalidad, se requiere que la autoridad administrativa, al realizar la delimitación de los distritos electorales conforme a la base demográfica estatal, en principio, establezca la distribución de cada uno de los distritos electorales en la entidad federativa, esto es, que en cada distrito electoral uninominal exista un número de habitantes que sea similar a los otros distritos.

Que en la tarea de redistribución de una entidad federativa, el objetivo es ajustar la realidad poblacional a las necesidades electorales y, en ese sentido, resulta pertinente utilizar todos los mecanismos que permitan un acercamiento, lo más preciso posible, con la realidad poblacional.

De todo lo antes expuesto y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 116, fracción II, párrafo primero, de la Constitución Federal, en relación con lo señalado por el párrafo 1 del artículo 214 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, resulta evidente que se debe aplicar el criterio poblacional para los trabajos de redistribución en el ámbito local.

A efecto de dar cumplimiento al mandato constitucional de lograr el mejor equilibrio poblacional, es necesario que el número de personas de cada



distrito sea lo más cercano a la población media estatal, misma que será el resultado de la división de la población total estatal del Censo 2010 entre el número de distritos a conformar determinados en la Constitución Estatal respectiva o el Estatuto del Gobierno del Distrito Federal, referente al número de diputados de mayoría relativa.

Es decir, se procurará que la población de cada distrito electoral sea lo más cercana a la población media estatal.

Sin embargo, debido a la presencia de accidentes geográficos, límites político-administrativos, a la forma geométrica de las secciones y municipios, a preferir que los distritos se construyan con municipios completos y a la dificultad matemática para resolver este tipo de problemas, no es posible que los distritos tengan exactamente el mismo número de personas.

Debido a esto, se establece una regla operativa, en la que se permite que la desviación poblacional de cada distrito con respecto a la población media estatal, sea como máximo de  $\pm 15\%$ .

Este umbral del  $\pm 15\%$  se utilizó por primera vez en la distritación federal de 1996, en esa ocasión se observó que cuatro de cada cinco distritos se ubicaron en ese rango. Posteriormente, en la distritación federal realizada en el 2005, que hasta el momento se encuentra vigente, se volvió a utilizar el  $\pm 15\%$ , tomando en cuenta la experiencia observada nueve años antes, en esa distritación todos los distritos se encontraron en el rango del  $\pm 15\%$ .

La justificación del uso del  $\pm 15\%$  para las distritaciones locales que se realizarán, tiene su base en la experiencia empírica adquirida, en tanto que esta cifra garantiza que prácticamente la totalidad de los distritos se encuentre en este rango de desviación poblacional.

### **Distritos integrados con municipios de población indígena**

Respecto al criterio sobre los **distritos integrados con municipios de población indígena**, el artículo 2, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos mandata que sin perjuicio de los derechos establecidos en la propia Constitución a favor de los pueblos indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllos, tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley.

En ese sentido, el artículo Tercero Transitorio del Decreto de fecha 18 de julio de 2001, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de agosto del mismo año, por el que se reformó el Artículo 2 de la Constitución Federal, entre otras reformas y adiciones, señala que para establecer la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales deberá

tomarse en consideración, cuando sea factible, la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas, a fin de propiciar su participación política.

De igual manera, en este tema, el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece: *“La nación mexicana es única e indivisible. La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ella...”*

Las disposiciones señaladas garantizan en todo momento la integridad y unidad de las comunidades indígenas, con la intención de mejorar su participación política.

Por tanto, es necesario que en la conformación de los distritos electorales en las entidades federativas, se preserve, cuando sea factible, la integridad territorial de las comunidades indígenas que contengan.

Para lograr esta finalidad, se debe contar con la información que proporcione la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, que es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, no sectorizado, con personalidad jurídica, con patrimonio propio, con autonomía operativa, técnica, presupuestal y administrativa, misma que tiene como objeto orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas de conformidad con el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, el artículo 2 de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, prevé que dicha Comisión es la instancia de consulta para la formulación, ejecución y evaluación de los planes, programas y proyectos que desarrollen en la materia, coadyuvar al ejercicio de la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas en el marco de las disposiciones constitucionales, realizar tareas de colaboración y realizar investigaciones y estudios para promover el desarrollo integral de los pueblos indígenas.

Por tanto, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas cuenta con facultades para aportar información a este Instituto Nacional Electoral, para la conformación de los distritos con municipios indígenas, establecidos en el presente criterio.

### **Criterio 3:**

De la información proporcionada y la definición establecida por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, cuando sea factible se conformarán los distritos con municipios que cuenten con 40% o más de población indígena. Para ello se deberá identificar los municipios de cada una de las Entidades Federativas que cumplan con el porcentaje mencionado, además dichos municipios que sean colindantes entre sí deberán ser agrupados.

En el supuesto de agrupaciones de municipios colindantes que cuenten con el porcentaje mínimo necesario de población indígena y que la suma de la población de la agrupación sea mayor del 15% con respecto a la media estatal, se deberá dividir la agrupación municipal para integrar distritos dentro del margen permitido, procurando incorporar los municipios con mayor proporción de población indígena.

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

### **Integridad Municipal**

El criterio de **integridad municipal** establece que se deberán de construir preferentemente distritos con municipios completos.

Lo anterior, para respetar la figura del Municipio contemplada en el artículo 115, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala que: “Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre...”; por ello, resulta necesario que en la construcción de los distritos en cada entidad federativa se respete, en la medida de lo posible, la integridad municipal.

### **Criterio 4:**

Se procurará incorporar municipios completos a los distritos electorales, teniendo especial cuidado en la integración de distritos que incluyan zonas urbanas, en virtud de su alta concentración poblacional; con el propósito de que al construirse se tengan en cuenta aspectos de colindancia y su integración dentro de las zonas metropolitanas del país.

Ahora bien, el artículo 41, base V, en su apartado B, inciso a), numeral 2, de la Constitución Federal, en relación con el diverso 32, párrafo 1, inciso a), fracción II, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que al Instituto Nacional Electoral, para los procesos electorales federales y locales, le corresponde la geografía electoral, que incluirá la determinación de los distritos electorales y su división en secciones

electorales, así como la delimitación de las circunscripciones plurinominales y el establecimiento de cabeceras. Con base en ello el órgano facultado para aprobar los catálogos de municipios y secciones que conformarán el Marco Geográfico Electoral de las entidades federativas es el Consejo General del Instituto.

Dichos catálogos de municipios y secciones que conforman el Marco Geográfico Electoral, serán utilizados para integrar los distritos basándose en la división municipal vigente. Es decir, para integrar los distritos se utilizará la división municipal vigente de acuerdo al margo geo-electoral que apruebe el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

Por otra parte, al ser la sección electoral la unidad básica de fracción territorial de los distritos electorales para la incorporación de los ciudadanos al Padrón Electoral y a las Listas Nominales de Electores, se deberán integrar los distritos de acuerdo con la distribución municipal y seccional vigentes y como unidad de agregación mínima se considerará a la sección electoral, en términos de la ley general electoral.

Para cumplir con el objetivo del presente criterio, se deberán identificar los municipios cuya población sea suficiente para conformar uno o más distritos enteros, podrán agruparse municipios vecinos para la conformación de distritos, privilegiando aquellas agrupaciones que tengan la menor desviación poblacional, además, se unirán municipios que agrupados con un solo 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, para los casos en que se deban integrar distritos electorales a partir de fracciones municipales, se procurará involucrar el menor número de fracciones. Este procedimiento deberá de respetar lo establecido en el criterio de equilibrio poblacional referente al rango máximo de desviación poblacional con respecto a la media estatal.

### **Compacidad**

El criterio de **compacidad** tiene como objetivo que en la delimitación de los distritos se procure que el perímetro (límites) de los distritos tenga una forma geométrica lo más cercana a un polígono regular.

### **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.

La compacidad parte de la definición matemática de conjunto compacto, consistente en la conformación de un conjunto cerrado, acotado y que tiene al menos un punto de acumulación. No obstante, al hablar de la compacidad como un criterio para la delimitación de los distritos, es estrictamente necesario complementar la función de ese conjunto compacto, por lo que se procurará que el perímetro de los distritos tenga una forma geométrica lo más cercana a un polígono regular.

Para ello, se aplicará una fórmula matemática que optimice la compacidad geométrica de los distritos a conformar.

Los aspectos de compacidad se consideran de gran importancia en la integración de los distritos, en virtud de que propician una mejor conformación geográfica de los territorios distritales, haciéndolos más eficientes para efectos de los trabajos de campo que el Instituto de forma permanente realiza y evitan el sesgo en la integración de los distritos conocido como “Efecto Salamandra”. Asimismo, estos aspectos de conformación procurarán facilitar las labores de los partidos políticos. Estas consideraciones fueron aplicadas desde la distritación de 1996.

### **Tiempos de traslado**

El criterio de **tiempos de traslado**, tiene la finalidad de facilitar la accesibilidad y comunicación de los ciudadanos, de manera que se logre la integración entre las comunidades, así como facilitar los trabajos de capacitación electoral, educación cívica, campañas políticas, organización electoral y actualización del Padrón Electoral, la conformación de los distritos debe respetar los límites político-administrativos y accidentes geográficos, así como los 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.

Ahora bien, para el cumplimiento de lo anterior, deberá tomarse como base la Red Nacional de Caminos provista por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, la cual es una red vial modelada a gran detalle que determina las rutas en sistemas de información geográfica, y que integra los diversos elementos que conforman las vías de comunicación que permiten el tránsito de vehículos automotores carreteras, terracerías, brechas, principales vialidades en las áreas urbanas.

Deberá calcularse los tiempos de traslado de corte por entidad. Se considerarán dos municipios como no vecinos, si el tiempo de traslado entre ellos es mayor que el tiempo de corte.

## **Continuidad geográfica**

### **Criterio 7:**

El criterio de **continuidad geográfica**, determina que los distritos deberán tener continuidad geográfica tomando en consideración los límites geoelectorales aprobados por el Instituto Nacional Electoral; para lo anterior, se deberán identificar las unidades geográficas (secciones y/o municipios) que presenten discontinuidades territoriales en su conformación, 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.

Es de resaltar que los criterios antes precisados deberán ser aplicados en el siguiente orden: equilibrio poblacional; los distritos integrados con municipios de población indígena; la integridad municipal, la compacidad; los tiempos de traslado, la continuidad geográfica y, en su caso, podrán considerarse factores socioeconómicos y accidentes geográficos. No obstante, se procurará la aplicación integral de los mismos.

Lo anterior es así, ya que por mandato constitucional el número de habitantes de cada uno de los distritos es el que resulte de dividir la población total entre los distritos señalados, teniendo en cuenta el último censo general de población; no obstante, se requiere también la aplicación del resto de los criterios, para lograr la integración entre las comunidades, facilitar los trabajos de capacitación electoral y educación cívica, así como las campañas políticas y organización electoral dentro de cada distrito.

Además, el fin último de la distritación es lograr el equilibrio poblacional de los distritos electorales; sin embargo, la preservación de los municipios con población indígena, la preservación de la integridad municipal, la compacidad y los tiempos de traslado pueden plantear restricciones para poder alcanzar el equilibrio poblacional, ya que son variables que pueden interactuar en

sentido opuesto al equilibrio poblacional óptimo. Por ello es necesario realizar los ajustes necesarios entre todos los factores para sí alcanzar el equilibrio poblacional dentro del rango del  $\pm 15\%$  respecto a la población media estatal.

Por otra parte, con la finalidad de promover la neutralidad en la construcción de los distritos, se utilizará un modelo matemático de optimización combinatoria y un sistema de información que serán propuestos por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores.

Cabe señalar, que el modelo matemático de optimización combinatoria consiste en una función a minimizar llamada función objetivo o función de costo y un conjunto de restricciones que permitirán generar distritos a partir de principios matemáticos y técnicos neutros, además de que el modelo busca aplicar de manera integral los criterios y las reglas operativas objeto de este acuerdo.

Para la determinación de cabeceras distritales, deberán tomarse en consideración los siguientes parámetros: la mayor población, las mejores vías de comunicación y los mejores servicios públicos. Ello es así, porque una cabecera distrital realiza funciones administrativas y de logística electoral para las que requiere contar con vías de comunicación eficientes hacia la mayoría de los puntos de su ámbito distrital, en este mismo sentido la cabecera distrital requiere contar con la mayor gama de servicios públicos para el desempeño de sus actividades.

Asimismo, si la cabecera distrital se ubica en una localidad con un número relevante de población facilita la atención a la misma y facilita a un núcleo importante de ciudadanos la realización de los trámites relacionados con la inscripción al Padrón Electoral y la tramitación de la Credencial para Votar.

En caso de existir dos o más localidades semejantes y una de ellas sea cabecera distrital, prevalecerá esta última para evitar erogaciones innecesarias, por toda la infraestructura que habría que poner a disposición de la nueva sede.

Es importante resaltar que el Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación, en el marco de sus funciones ha acompañado a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores en el desarrollo de la propuesta de criterios para las distritaciones locales y sus reglas operativas, los cuales se pusieron a consideración de este órgano máximo de dirección.

En ese sentido, al emitir su opinión al respecto, los asesores técnico-científicos del Comité señalaron que los criterios se plantean como las normas generales que deberán respetarse en las distritaciones locales. El

seguimiento a los mismos permitirá a la autoridad electoral contar con distritaciones que de manera homogénea respeten el mandato constitucional y recuperar lo mejor de las experiencias nacionales en la materia.

El análisis y opinión realizados por el Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación, respecto de los criterios que son materia de este Acuerdo, sirven para conformar la motivación de cada uno de ellos.

En esa lógica, el referido Comité concluyó que 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 Federales, cumplen con el propósito de establecer una serie de lineamientos claros para el desarrollo de las distritaciones locales, que de manera homogénea respetan el mandato constitucional.

De igual manera, resulta conveniente que el Instituto, a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, defina las reglas para la construcción y evaluación de las propuestas de los escenarios de distritación por parte de los representantes de los partidos políticos ante las Comisiones Nacional y Locales de Vigilancia y los Organismos Públicos Locales, con la finalidad de generar certeza y equidad al proceso de proponer cambios a los escenarios de distritación que plantee la autoridad electoral.

En ese contexto, es idóneo que la nueva demarcación distrital en el ámbito local atienda a los criterios señalados, ya que los mismos se ajustan a los principios rectores de certeza, objetividad y legalidad que rigen a este Instituto y con ello se cumple el fin de lograr una adecuada representación ciudadana que refleje la proporcionalidad y equidad del voto.

Por las razones expuestas, se considera oportuno que este Consejo General apruebe los criterios y reglas operativas que deberán aplicarse para el análisis y la delimitación territorial de los distritos en las entidades federativas, ya que los distritos locales deberán determinarse en forma previa al inicio de sus respectivos Procesos Electorales Locales.

De ser el caso que este Consejo General apruebe el presente Acuerdo, y a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 43, párrafos 1 y 2; 45, párrafo 1, inciso o) y 46, párrafo 1, inciso k), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, es conveniente que el Consejero Presidente instruya al Secretario de este Consejo General, a efecto de que provea lo necesario para que el presente Acuerdo sea publicado en el Diario Oficial de la Federación.

En razón de los antecedentes y consideraciones expresadas, con fundamento en los artículos artículo 2, último párrafo; 26, apartado B, primer párrafo; 41, párrafo segundo, base V, apartado A, párrafos primero y segundo; así como, apartado B,



inciso a), numeral 2; 53, párrafo primero; 105, fracción II, párrafo tercero; 115, párrafo primero; 116, segundo párrafo, fracción II, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, párrafo 2; 5, párrafo 1; 29; 30, párrafo 2; 31, párrafo 1; 32, párrafo 1, inciso a), fracción II; 33, párrafo 1; 34, párrafo 1, inciso a); 35; 44, párrafo 1, incisos l), gg), hh) y jj); 54, párrafo 1, inciso h); 126, párrafo 2; 147, párrafos 2, 3 y 4; 214, párrafos 1, 2 y 3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 4, párrafo 1, fracción I, apartado A, inciso a); 5, párrafo, inciso w), del Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral, emite los siguientes:

## ACUERDOS

**PRIMERO.** Se aprueban 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, conforme a lo 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:

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

- 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***

- 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.

#### ***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.

**SEGUNDO.** Los criterios referidos en el punto Primero de este acuerdo serán aplicados en el orden en que se enuncian, procurando la aplicación integral de los mismos.

**TERCERO.** Para la construcción de los distritos, se utilizará un modelo matemático de optimización combinatoria y un sistema de información propuestos por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores.

**CUARTO.** La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, para la determinación de cabeceras distritales, establecerá las condiciones que permitan una mejor operatividad, en términos de lo previsto en el considerando Tercero de este Acuerdo.

**QUINTO.** La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores emitirá las reglas para la construcción y evaluación de las propuestas de los escenarios de distritación por parte de los representantes de los partidos políticos ante las Comisiones Nacional y Locales de Vigilancia y los Organismos Públicos Locales.

**SEXTO.** El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su aprobación.

**SÉPTIMO.** Publíquese el presente Acuerdo en el Diario Oficial de la Federación.

El presente Acuerdo fue aprobado en sesión \_\_\_\_\_ del Consejo General del Instituto Nacional Electoral celebrada el \_\_\_\_ de ----- de dos mil quince, por votación \_\_\_\_\_ de los Consejeros Electorales, \_\_\_\_\_.

**EL CONSEJERO PRESIDENTE  
DEL CONSEJO GENERAL**

**EL SECRETARIO  
DEL CONSEJO GENERAL**

**DR. LORENZO CÓRDOVA  
VIANELLO**

**LIC. EDMUNDO JACOBO  
MOLINA**