

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL CONSEJERO ELECTORAL JAVIER SANTIAGO CASTILLO, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 26, PÁRRAFO 6 DEL REGLAMENTO DE SESIONES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DEL ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL, POR EL QUE SE APRUEBA LA DEMARCACIÓN TERRITORIAL DE LOS DISTRITOS ELECTORALES UNINOMINALES LOCALES EN QUE SE DIVIDE EL ESTADO DE SONORA Y SUS RESPECTIVAS CABECERAS DISTRITALES

INTRODUCCIÓN

El Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en sesión extraordinaria celebrada el día veintiocho de septiembre de dos mil dieciséis, aprobó el **ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, POR EL QUE SE APRUEBA LA DEMARCACIÓN TERRITORIAL DE LOS DISTRITOS ELECTORALES UNINOMINALES LOCALES EN QUE SE DIVIDE EL ESTADO DE SONORA Y SUS RESPECTIVAS CABECERAS DISTRITALES, A PROPUESTA DE LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA**. Dicho Acuerdo, aprobado por la mayoría de las y los integrantes del Consejo General, establece en sus puntos primero y segundo que:

PRIMERO. Se aprueba la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales locales en que se divide el estado de Sonora y sus respectivas cabeceras distritales, a propuesta de la Junta General Ejecutiva de este Instituto, de conformidad con el mapa y el descriptivo de distritación que contiene el Anexo 2 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 Sonora 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 2017-2018.

Para aprobar la distritación local en el estado de Sonora, como con en el resto de las entidades federativas, es necesario pasar por las siguientes etapas de generación, análisis y aprobación de los diversos escenarios de distritación:

1. Compilación del sistema para la generación del primer escenario.
2. Generación y entrega del primer escenario a las Comisiones Nacional y Local de Vigilancia (CNV y CLV), así como al Organismo Público Local (OPL).

3. Entrega del primer escenario de distritación a las instituciones indígenas representativas
4. Opinión del Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación (Comité Técnico), al primer escenario.
5. Observaciones de la CNV, de la CLV y del OPL al primer escenario.
6. Opiniones de las instituciones indígenas al primer escenario.
7. Opinión del Comité Técnico sobre las observaciones de la CNV, CLV y OPL e instituciones indígenas representativas, al primer escenario.
8. Publicación del segundo escenario.
9. Observaciones de la CNV, CLV y OPL al segundo escenario.
- 10. Opinión del Comité Técnico sobre las observaciones de la CNV, CLV y OPL, al segundo escenario.**
- 11. Publicación del escenario final de distritación con propuesta de cabeceras distritales.**
12. Presentación del escenario final a la CNV.
13. Presentación del escenario final a la Comisión del Registro Federal de Electores (CRFE).
14. Aprobación del proyecto de distritos electorales uninominales locales y cabeceras distritales a la Junta General Ejecutiva (JGE).
15. Aprobación del proyecto de distritos electorales uninominales locales y cabeceras distritales por el Consejo General.




Precisamente, el disenso motivo de este voto particular, se centra en las etapas de “Opinión del Comité Técnico sobre las observaciones de la CNV, CLV y OPL, al segundo escenario” y de “Publicación del escenario final de distritación con propuesta de cabeceras distritales”, en lo que respecta a la ponderación realizada entre los valores de la Función de Costo y la Integridad Municipal, para recomendar la publicación del escenario final; sin embargo, antes de entrar a exponer la divergencia respecto de la mayoría, conviene conocer las características del proceso que se dio en las dos fases que se han referido.












SEGUNDO ESCENARIO DE DISTRITACIÓN LOCAL PARA SONORA Y ESCENARIO FINAL

Luego de la publicación del segundo escenario de distritación, como se refiere en el Acuerdo materia del presente voto, se recibieron las siguientes siete propuestas de escenarios de los representantes de partidos: 1) PRI, ante la

CLV; 2) PAN, ante la CNV; 3) PRD ante la CNV; 4) Nueva Alianza ante la CNV; 5) Nueva Alianza ante la CLV; 6) PT, Movimiento Ciudadano y Encuentro Social ante CLV y Movimiento Ciudadano ante OPL; y 7) PVEM, ante CLV. Los valores de la Función de Costo e Integridad Municipal de cada escenario propuesto son los que se aprecian en la siguiente imagen:

Distritación Local / Sonora / Consulta Mapas SICED

Autor	Distritos	<u>ME</u>	<u>DEM</u>	<u>DFM</u>	Población	Compacidad	Costo	Mapa
PRI CLV	21	6	13	5	0.845933	5.695611	6.541544	
PAN CNV	21	6	13	4	2.161436	5.947272	8.108708	
PRD CNV	21	6	13	4	2.044719	6.074078	8.118797	
NA CNV	21	6	13	4	2.104867	6.015354	8.120222	
NA CLV	21	6	13	4	2.112070	6.015397	8.127468	
Segundo Escenario	21	6	13	4	2.112070	6.015397	8.127468	
PT CLV	21	6	13	4	2.243566	5.886804	8.13037	
MC CLV	21	6	13	4	2.243566	5.886804	8.13037	
ENC. SOCIAL CLV	21	6	13	4	2.243566	5.886804	8.13037	
MC IEE	21	6	13	4	2.243566	5.886804	8.13037	
PVEM CLV	21	6	14	4	2.752626	5.489733	8.242359	

Al analizar estos valores, el Comité Técnico “concluyó que la propuesta integrada por los representantes acreditados ante la Comisión Nacional de Vigilancia del Partido Acción Nacional, cumple con los criterios aprobados por este Consejo General, iguala el número de distritos integrados con fracciones municipales y presenta un menor valor en la función de costo. Motivos por los cuales, el Comité recomendó a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores que dicha propuesta fuera considerada como Escenario Final.” (p. 67 del Acuerdo)

Al observar los datos de la imagen anterior, puede apreciarse que existe una propuesta de escenario, la presentada por el PRI ante la CLV, que tiene una reducción significativa de la Función de Costo respecto del Segundo Escenario de Distritación y de la propuesta presentada por el PAN ante la CNV. La diferencia de la propuesta del PRI frente a las otras dos, es que tiene una fracción municipal más, es decir, 5 fracciones municipales y 4 las otras dos, de tal manera que las propuestas de PRI, PAN y el Segundo Escenario tuvieron los siguientes valores para la Función de Costo y la Integridad Municipal, esto último en cuanto a fracciones municipales:

PROPONENTE	FUNCIÓN DE COSTO	FRACCIONAMIENTO MUNICIPAL
Segundo Escenario	8.127468	4 fracciones municipales
PRI	6.541544	5 fracciones municipales
PAN	8.108708	4 fracciones municipales

Ahora bien, respecto de la propuesta del PRI, el Comité Técnico opinó que “no puede ser considerada como Escenario Final, debido principalmente a que incrementa el número de distritos integrados con fracciones municipales.” (p. 47 del Acuerdo).

Es en este punto donde disiento de la mayoría de las y los Consejeros Electorales que aprobaron el Acuerdo, pues considero que el Comité Técnico debió hacer una valoración distinta de los escenarios propuestos por el PAN y por el PRI, y recomendar que éste último fuera el escenario final, con base en los argumentos que expondré a continuación.

ARGUMENTOS DEL DISEÑO RESPECTO DE LA OPINIÓN DE LA MAYORÍA

La distritación es un proceso complejo que implica la concertación de una serie de elementos de diversa índole, que van desde los intereses inmersos en la competencia político electoral, hasta la necesidad de establecer reglas técnicas que permitan atender las disposiciones legales para llevar a cabo esa tarea y diseñar los distritos electorales con el propósito de generar equidad en la participación ciudadana en las elecciones y en la representación política.

El Consejo General, la Comisión y la Dirección Ejecutiva, ambas del Registro Federal de Electores, la Comisión Nacional de Vigilancia y el Comité Técnico Asesor para esta tarea, han aprobado un marco normativo que ha permitido avanzar en el diseño de los distritos electorales locales.

Tenemos disposiciones constitucionales y legales a partir de las cuales se han aprobado, al menos, los siguientes documentos que establecen las reglas y criterios de referencia para todo el proceso de elaborar y decidir sobre un escenario de distritación:

1. Criterios para las Distritaciones Locales y sus Reglas Operativas (Criterios para las Distritaciones), aprobados por el Consejo General.

2. Matriz que Establece la Jerarquía de los Criterios y su Participación en el Modelo Matemático (Matriz de Jerarquía), aprobados por la Comisión del Registro Federal de Electores; y
3. Criterios de Evaluación de una Propuesta de Escenario de Distritación Electoral Local o Federal (Criterios de Evaluación); emitidos por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, con la participación de la CNV y la opinión del Comité Técnico.

Este marco normativo es el principal referente para construir, evaluar y recomendar (en el caso del Comité Técnico) un escenario de distritación, con relación a otros. A partir de estos tres referentes legales y atendiendo el principio de jerarquía de las normas, considero que el escenario que debió presentarse como escenario final es el que tuvo un Costo de 6.541544 y un fraccionamiento municipal de 5 unidades.

En primer lugar, el criterio poblacional para realizar una distritación está establecido en el Artículo 53 de la Constitución federal y en el artículo 214, numeral 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE), mientras que la Integridad Municipal deviene de un Acuerdo aprobado por el Consejo General.

En segundo lugar, el Costo de un escenario está compuesto por los valores del criterio de Población y el de Compacidad y ambos constituyen los elementos esenciales de la Función Objetivo, es decir, de la fórmula matemática con la que se generan los escenarios de distritación; en tanto que el criterio de Integridad Municipal representa más bien una restricción a dicha Función.

En tercer lugar, la Matriz de Jerarquía pone en primero y segundo lugar al Equilibrio Poblacional y en cuarto lugar la Integridad Municipal.

En consecuencia, el criterio de Población tiene una mayor relevancia normativa que la Integridad Municipal. Ciertamente, como se señala en el Acuerdo, los Criterios de Evaluación establecen que “Se evaluará el escenario propuesto, de acuerdo al número de fracciones municipales en los distritos. Se preferirá el que contenga el menor número de fracciones.” (p. 47).

No obstante, considero que si se aplica esta regla cuando se está frente a un escenario que mejora el Costo, se está contraviniendo la jerarquía normativa, puesto que la Integridad Municipal no debería estar por encima de la disposición legal y constitucional en cuanto al criterio poblacional. Aunado a lo anterior, la diferencia de fracciones municipales entre los escenarios propuestos por PAN y PRI, fue de una sola fracción. Entonces, de ninguna manera se justifica que, estando el criterio Poblacional inscrito en la

Constitución y en la LGIPE y habiendo diferencia de una sola fracción, se haya recomendado presentar y se haya presentado como escenario final la propuesta con un Costo más elevado.

El Acuerdo, haciendo suya una afirmación literal de la sentencia emitida por el Tribunal Electoral federal, dentro del recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-453/2016 y su acumulado SUP-RAP-455/2016, relativo a la distritación en el Estado de México, señala que “la distritación es lograr el equilibrio poblacional a fin de contar con el menor impacto posible en la distribución de los distritos, también lo es que no son los únicos factores o elementos a tomar en cuenta para dividir los distritos, de tal forma que el utilizar como un elemento de evaluación, ponderar a aquellos escenarios que cumpliendo los criterios aprobados por este Consejo General, contenga el menor número de fracciones municipales, se encuentra debidamente fundado.” (pp. 68 y 73)

Efectivamente, el hecho de aplicar el criterio de menor fraccionamiento municipal está fundado en los Criterios de Evaluación; sin embargo, mi divergencia es que la regla que prefiere menor fraccionamiento sin valorar el Costo, no atiende lo que establece la Constitución, lo que aprobó el Congreso de la Unión en la LGIPE, lo que aprobó este Consejo General en los Criterios para las Distritaciones y lo que aprobó la Comisión del Registro en la Matriz de Jerarquía.

Vale la pena mencionar que el punto segundo del Acuerdo por el que se aprueban los Criterios para la Distritación señala textualmente que “Los criterios referidos en el Punto Primero de este Acuerdo serán aplicados en el orden en que se enuncian, para lo cual la Dirección del Registro Federal de Electores presentará para su aprobación a la Comisión del Registro Federal de Electores una matriz donde se determine su jerarquía, posibilidad de modelarse y restricciones en el modelo matemático propuesto, procurando la aplicación integral de los mismos.”

Siendo así, en el orden de los criterios está primero el Poblacional y posteriormente la Integridad Municipal, además de que la Matriz de Jerarquía, considera al Equilibrio Poblacional en el lugar primero y segundo y a la Integridad Municipal en el cuarto lugar. Luego entonces, si acordamos que jerarquía significa, según el Diccionario de la Lengua Española “Gradación de personas, valores o dignidades” y que, según ese mismo diccionario jerarquía normativa es un “Principio que, en el seno de un ordenamiento jurídico, impone la subordinación de las normas de grado inferior a las de rango superior”, la Integridad Municipal no puede estar por encima del Criterio Poblacional.

Además, en referencia a la aplicación integral de los criterios, esta circunstancia no se habría contravenido si se hubiera hecho un ejercicio de ponderación que atendiera la jerarquía de los criterios. “Ponderar”, según el Diccionario ya mencionado, quiere decir “Determinar el peso de algo” o bien “Examinar con cuidado algún asunto”.

Entonces, de haberse determinado el peso de los criterios y hacerse un examen cuidadoso de los escenarios presentados por el PRI y por el PAN, atendiendo a la jerarquía de las normas y a la jerarquía de aplicación de los criterios establecida en el Acuerdo de Criterios de Distritación y en la Matriz de Jerarquía, la conclusión debió ser la presentación como escenario final de la propuesta hecha por el PRI, porque tuvo un Costo menor al del PAN y al del Segundo Escenario, no obstante que tuviera una sola fracción municipal más que ambos escenarios. Se hubiera ponderado entonces más importante el peso constitucional y legal del equilibrio poblacional que la restricción que representa el fraccionamiento municipal, tal como lo aprobó la Comisión del Registro Federal de Electores en el Acuerdo de la Matriz de Jerarquía y el Consejo General en el Acuerdo de los Criterios de Distritación.

Por las razones anteriores, me aparté del criterio de la mayoría en este punto específico del Acuerdo unánimemente aprobado; y de conformidad con lo establecido en el artículo 26 numeral 6 del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, emito el presente **VOTO PARTICULAR** adjuntándose el mismo como parte integral del Acuerdo que fue motivo de disenso y que fue aprobado por la mayoría de las y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

LIC. JAVIER SANTIAGO CASTILLO

**CONSEJERO ELECTORAL
DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL**