

COMISIÓN NACIONAL DE VIGILANCIA

ACUERDO 1-EXT/03: 18/03/2016

**Acuerdo de la Comisión Nacional de Vigilancia por el que se recomienda al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, apruebe los Criterios y Reglas Operativas para la Distritación Federal 2016-2017, así como la matriz que establece la jerarquización de los mismos para su respectiva aplicación.**

**ANTECEDENTES**

- 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, el Consejo General de este Instituto 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. **Creación del Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación.** El 19 de noviembre de 2014, el Consejo General de este Instituto 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 de redistribución que será sometida a la consideración del Consejo General.

5. **Aprobación de la Jurisprudencia 37/2015, relativa a la realización de consultas indígenas.** En sesión pública celebrada el 28 de octubre de 2015, los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, aprobaron por unanimidad de votos, la jurisprudencia 37/2015 cuyo rubro es: “*CONSULTA PREVIA A COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBE REALIZARSE POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES DE CUALQUIER ORDEN DE GOBIERNO, CUANDO EMITAN ACTOS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR SUS DERECHOS*”, ordenando su notificación y respectiva publicación.
6. **Notificación de la Jurisprudencia 37/2015, relativa a la realización de consultas indígenas.** El 4 de noviembre de 2015, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, notificó vía correo electrónico la Jurisprudencia 37/2015, referida en el antecedente que precede.
7. **Aprobación del protocolo para la consulta a pueblos y comunidades indígenas en materia de distritación electoral.** El 26 de febrero de 2016, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, mediante Acuerdo INE/CG93/2016 aprobó el protocolo para la consulta a pueblos y comunidades indígenas en materia de distritación electoral.
8. **Reuniones del Grupo de Distritaciones Electorales Federal y Locales.** En reuniones del Grupo de Trabajo Temporal de Distritaciones Electorales Federal y Locales, celebradas los días 29 de febrero; 9 y 15 de marzo de 2016, fueron revisados los criterios y reglas operativas que deberán aplicarse para el análisis y delimitación territorial de los 300 distritos uninominales para el proceso electoral federal 2017-2018.

## CONSIDERANDOS

### **PRIMERO. Competencia.**

Esta Comisión Nacional de Vigilancia es competente para recomendar al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, apruebe los criterios y reglas operativas para la distritación federal 2016-2017, así como la matriz que establece la jerarquización de los mismos para su respectiva aplicación, 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; 158, numeral 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 4, numeral 1, fracción IV, apartado A, inciso a); 75, numeral 1; 76, numeral 2, inciso p); 77 y 78, numeral 1, incisos j) y q) del Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral; 19, numeral 1, inciso b) y 20 del Reglamento de Sesiones y Funcionamiento de las Comisiones de Vigilancia del Registro Federal de Electores.

### **SEGUNDO. Disposiciones normativas que sustentan la determinación.**

El artículo 1, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mandata que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la propia Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

A su vez, la citada disposición constitucional determina en el párrafo tercero, que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

En ese contexto, el artículo 2, párrafos 1 y 2 de la Constitución Federal, señala que 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 ellas. La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

Asimismo, los párrafos 3 y 4 de la disposición constitucional en comento, señala que son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres. El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

De igual forma, el Apartado B, párrafos primero y segundo, fracción IX, párrafo primero del artículo 2 de la Carta magna, refiere que la federación, los estados y los municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos. Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades tienen la obligación de consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, de existir recomendaciones y propuestas de éstos, en su caso, serán incorporadas.

Por otra parte, el artículo 26, apartado B, primer párrafo de la Constitución Política Mexicana de los Estados Unidos Mexicanos, ordena 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.

El artículo 41, Base V, Apartado A, párrafo primero de la Ley Suprema, en relación con los artículos 29; 30, numeral 2 y 31, numeral 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.

Así, el artículo 41, Base V, Apartado B, inciso a), numeral 2 de la Constitución Federal, en relación con el diverso artículo 32, numeral 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.

De acuerdo a lo previsto en el artículo 53, párrafo primero de la Carta Magna, la demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales, será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de éstos 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.

Así, el artículo Tercero Transitorio del Decreto por el que, entre otras cosas, se adiciona un segundo y tercer párrafo al artículo 1 y se reforma el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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.

Por otra parte, el artículo 1, numeral 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 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 federal.

El artículo 5, numeral 1 del ordenamiento en comento, prevé que la aplicación de dicha ley 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.

Así, el artículo 33, numeral 1 del propio ordenamiento electoral, establece que este Instituto tiene su domicilio en el Distrito Federal y ejerce sus funciones en todo el territorio nacional a través de 32 delegaciones, una en cada entidad federativa y 300 subdelegaciones, una en cada distrito electoral uninominal.

En ese sentido, el artículo 54, numeral 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, numeral 2, de la ley electoral comicial, ordena 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, numerales 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.

Tal como lo disponen los numerales 1 y 2 del artículo 214 de la citada ley, 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, además ese órgano de dirección 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.

En ese sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió la jurisprudencia P./J. 2/2002, que a la letra dice:

***“DISTritos ELECTORALES UNINOMINALES EN LOS ESTADOS. PARA EFECTOS DE SU DEMARCAción DEBE ATENDERSE AL CRITERIO POBLACIONAL QUE PREVÉ 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.”*

Por las razones expuestas resulta oportuno recomendar al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, aprobar los criterios y reglas operativas para la distritación federal 2016-2017, así como la matriz que establece la jerarquización de los mismos para su respectiva aplicación.

**TERCERO. Motivos para aprobar los criterios y reglas operativas para la distritación federal 2016-2017, así como la matriz que establece la jerarquización de los mismos para su respectiva aplicación.**

En uso de las facultades conferidas por la ley general electoral a esta Comisión Nacional de Vigilancia, resulta oportuno recomendar al Consejo General de este Instituto, apruebe los criterios y reglas operativas que deberán aplicarse para el análisis y delimitación territorial de los 300 distritos electorales uninominales, previo al proceso electoral federal 2017-2018.

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 constituyen una herramienta fundamental en los trabajos de la nueva delimitación de la demarcación federal dentro del territorio nacional, a través de indicadores avalados por el Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación.

Es así, que para la definición de los criterios aludidos, deben tomarse en consideración diversos factores como la población, los grupos indígenas, las condiciones geográficas y los tiempos de traslado prevaecientes a nivel nacional.

Por tal virtud, los criterios a observar para la distribución de la demarcación federal, será el equilibrio poblacional, los distritos integrados con municipios de población indígena, la integridad municipal, la compacidad de cada distrito, los tiempos de traslado dentro de los distritos, la continuidad geográfica, los factores socioeconómicos y los rasgos geográficos.

### **EQUILIBRIO POBLACIONAL**

Se busca que el criterio poblacional garantice una distribución de la población dentro de cada distrito, de forma proporcionada y equilibrada, de tal manera que cada voto emitido tenga el mismo valor.

#### **Criterio 1**

En virtud de lo anterior, este primer criterio determina que respecto del número de distritos electorales federales, se observará lo dispuesto en el artículo 53 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Deberán utilizarse los resultados del Censo de Población y Vivienda 2010, en la definición de los 300 distritos electorales federales.

#### **Criterio 2**

Este segundo criterio determina que el método para la distribución de los distritos al interior de las entidades federativas, será el que garantice mejor equilibrio poblacional.

Así, en el cálculo del número de distritos que corresponde a cada entidad federativa, se empleará el método conocido como "RESTO MAYOR una media" por ser el método matemático que garantiza el mejor equilibrio poblacional.

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), dividiéndose la población total, entre los 300 distritos uninominales a conformar. El resultado de este cociente, será la media nacional. Ello, porque el numeral 1 del artículo 214 de la Ley General de

Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que la demarcación de los distritos electorales federales 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.

En ese tenor, el párrafo primero del artículo 53 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé 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; en tanto el artículo 26, Apartado B, primer párrafo, de ese mismo ordenamiento legal señala que el estado contará con un sistema nacional de información estadística y geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Datos contenidos en el sistema que serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley, por lo que es válido que el criterio poblacional se utilice como base los resultados del último censo poblacional elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el cual se realizó en 2010.

Bajo esa lógica, 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, de tal manera que como lo afirma la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para la división de los distritos, debe atenderse únicamente al criterio poblacional.

Asimismo, la Sala Superior<sup>1</sup> consideró 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.

Con el fin de lograr que cada voto emitido tenga el mismo valor, 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,

---

<sup>1</sup> SUP-JRC-234/2007

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, entre otros.

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 nacional, en principio, establezca la distribución de cada uno de los 300 distritos electorales federales, esto es, que en cada uno de esos distritos exista un número de habitantes que sea similar a los otros.

Por lo anterior, resulta evidente que se debe aplicar el criterio poblacional para los trabajos de distritación en el ámbito federal, 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 media nacional, misma que será el resultado de la división de la población total nacional del censo 2010 entre los 300 distritos uninominales a conformar, 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 media nacional.

A cada entidad federativa se le asignará un número de distritos igual a la parte entera del cociente que resulte de la división.

De acuerdo con artículo 53 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se asignarán dos distritos a aquellas entidades federativas cuyo cociente resulte menor a dos.

Se asignará un distrito adicional a aquellas entidades federativas cuyo cociente tenga los números fraccionarios mayores, hasta completar los 300 distritos.

Sin embargo, debido a la presencia de rasgos 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  $\pm 15\%$ , de desviación poblacional, tomando en cuenta la experiencia observada nueve años antes, en esa distritación todos los distritos se encontraron en el rango del  $\pm 15\%$  de desviación poblacional.

Finalmente, la justificación del uso del  $\pm 15\%$  para la distritación federal que se realizará, 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...”*

Con las disposiciones señaladas, se garantizará 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 uninominales federales, se preserve, cuando sea factible, la integridad territorial de las comunidades indígenas que contengan.

### **Criterio 3**

Por lo antes expuesto, este criterio tercero determina que de acuerdo, con la información provista 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 sean colindantes entre sí para agruparlos. Buscando que dichas agrupaciones compartan la misma lengua.

Se sumará la población total de las agrupaciones de municipios con 40% o más de población indígena. En caso de que la suma de la población de la agrupación sea mayor a la población media estatal en más de 15%, se dividirá a la agrupación municipal para integrar distritos dentro del margen permitido.

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

En la conformación de estas agrupaciones se podrá tomar en cuenta la opinión de las propias comunidades.

### **INTEGRIDAD MUNICIPAL**

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

Al ser el municipio la unidad básica de la organización político-administrativa, para la construcción de los distritos electorales será necesario se respete la incorporación de municipios completos que no produzcan su desfragmentación.

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 tenga 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 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.

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 población media estatal.

### **COMPACIDAD**

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

#### **Criterio 5**

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 y en los trabajos recientes, para definir la demarcación territorial para las entidades federativas con procesos electorales locales 2015-2016 y 2016-2017.

## **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 rasgos 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, tomándose como base la red nacional de caminos provista por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

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. No operará en caso de que en la conformación del distrito, queden municipios aislados.

## **CONTINUIDAD GEOGRÁFICA**

### **Criterio 7**

Este criterio determina que los distritos deberán tener continuidad geográfica tomando en consideración los límites geoelectorales aprobados por el Instituto Nacional Electoral.

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 RASGOS GEOGRÁFICOS**

### **Criterio 8**

Sobre los escenarios propuestos por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, podrán considerarse factores socioeconómicos y rasgos 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 rasgos geográficos.

Para ello, resulta pertinente establecer una matriz en donde se determine la jerarquía de cada uno de los criterios y sus reglas operativas que se deberán aplicar en la delimitación de los distritos electorales federales, de manera que se deberán aplicar en orden de jerarquía, por lo que cada grado será el límite del anterior, teniendo como elemento principal de esa jerarquía, el elemento poblacional.

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 las demarcaciones a distritar, 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.

En ese contexto, es idóneo que la nueva demarcación distrital en el ámbito federal 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.

Adicionalmente, se recomienda al Consejo General de este Instituto, instruya a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores para que defina aspectos metodológicos y técnico-operativos, con motivo de la aplicación de los criterios y reglas operativas aprobados en el punto Primero de este Acuerdo, debiéndose informar de ello a la Junta General Ejecutiva.

En razón de lo expuesto, y con la finalidad de que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral se allegue de elementos para la aprobación de la delimitación territorial de los distritos electorales federales, esta Comisión Nacional de Vigilancia considera conveniente recomendar a ese órgano de dirección, apruebe los criterios y reglas operativas para la distritación electoral federal 2016-2017, así como la matriz que establece la jerarquización de los mismos para su respectiva aplicación.

De ser el caso que este órgano colegiado apruebe el presente acuerdo, y a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 20, párrafos 1 y 4 del Reglamento de Sesiones y Funcionamiento de las Comisiones de Vigilancia del Registro Federal de Electores, esta Comisión Nacional de Vigilancia, considera conveniente que el Presidente instruya al Secretario de este órgano de vigilancia, a efecto de que provea lo necesario para que el presente acuerdo sea publicado en la Gaceta del Instituto Nacional Electoral, en el Portal de las Comisiones de Vigilancia y en la página electrónica del Instituto Nacional Electoral.

En razón de los antecedentes y consideraciones expresadas, con fundamento en los artículos 1 párrafos segundo y tercero; 2, párrafos del 1 al 4, y Apartado B, párrafos primero y segundo, fracción IX; 26, Apartado B, primer párrafo; 41, párrafo segundo, base V, apartado A, párrafos primero, segundo, así como, apartado B, inciso a), numeral 2; 53, párrafo primero y Tercero Transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, numeral 2; 5, numeral 1; 29; 30, numeral 2; 31, numeral 1; 32 numeral 1,

inciso a), fracción II; 33, numeral 1; 54, numeral 1, inciso h); 126, numeral 2; 147, numerales 2, 3 y 4; 158, numeral 2; 214, numerales 1, 2 y 3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 4, numeral 1, fracción IV, apartado A, inciso a); 75, numeral 1; 76, numeral 2, inciso p); 77 y 78, numeral 1, incisos j) y q) del Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral; 19, numeral 1, inciso b); 20, numeral 1 y 4, del Reglamento de Sesiones y Funcionamiento de las Comisiones de Vigilancia del Registro Federal de Electores; esta Comisión Nacional de Vigilancia emite los siguientes:

## **ACUERDOS**

**PRIMERO.** Se recomienda al Consejo General de este Instituto, apruebe los criterios y reglas operativas para la distritación federal 2016-2017, así como la matriz que establece la jerarquización de los mismos para su respectiva aplicación, conforme a lo siguiente:

### **Criterios y Reglas Operativas para la Distritación Federal 2016-2017 Equilibrio poblacional**

#### **Criterio 1**

Para la delimitación de los distritos electorales federales, se observará lo dispuesto en el artículo 53 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### **Regla operativa del criterio 1**

En la definición de los 300 distritos electorales federales, se utilizarán los resultados del Censo de Población y Vivienda 2010.

#### **Criterio 2**

El método para la distribución de los distritos al interior de las entidades federativas, será el que garantice mejor equilibrio poblacional.

## Reglas operativas del criterio 2

a. En el cálculo del número de distritos que corresponde a cada entidad federativa, se empleará el método conocido como "RESTO MAYOR una media" por ser el método matemático que garantiza el mejor equilibrio poblacional. Para aplicarlo, se debe llevar a cabo el siguiente procedimiento:

i. Calcular la media nacional de acuerdo con la fórmula:

$$\text{media nacional} = \frac{\text{población total del Censo 2010}}{300}$$

ii. Dividir a la población de cada entidad federativa entre la media nacional. A cada entidad federativa se le asigna un número de distritos igual a la parte entera del cociente que resulte de la división.

iii. De acuerdo con artículo 53 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asignar dos distritos a aquellas entidades federativas cuyo cociente resulte menor a dos.

iv. Asignar un distrito adicional a aquellas entidades federativas cuyo cociente tenga los números fraccionarios mayores, hasta completar los 300 distritos.

b. Para cada entidad federativa se permitirá que la desviación poblacional de cada uno de sus distritos, sea como máximo de  $\pm 15\%$  con respecto a la población media estatal.

La población media estatal es el resultado de dividir a la población total de cada entidad federativa, entre el número de distritos a conformar.

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

#### **Criterio 3**

De acuerdo con la información provista y 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.

**Reglas operativas del criterio 3**

- a. En 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. Se buscará que las agrupaciones sean con municipios que compartan la misma lengua. En caso de que la suma de la población de la agrupación sea mayor a la población media estatal en más de 15%, se dividirá a la agrupación municipal para integrar distritos dentro del margen permitido.
- c. En el caso de que sea necesario integrar a la agrupación indígena uno o más municipios no indígenas, se preferirán los municipios con mayor población indígena.
- d. En la conformación de estas agrupaciones, se consultará a las propias comunidades indígenas. La autoridad analizará la opinión y valorará su procedencia.

**Integridad municipal****Criterio 4**

Los distritos se construirán preferentemente con municipios completos.

**Reglas operativas del criterio 4**

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

- a. 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, privilegiando la menor desviación poblacional.
- b. Se agruparán municipios vecinos para conformar distritos, sin que se comprometa el rango máximo de  $\pm 15\%$  de desviación poblacional respecto a la población media estatal, privilegiando aquellas agrupaciones que tengan la menor desviación poblacional.
- c. Se unirán los municipios que excedan el rango de  $+15\%$  de desviación poblacional respecto a la población media estatal y 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.

- d. En los casos en que se deban integrar distritos a partir de fracciones municipales, se procurará involucrar el menor número de fracciones.

### **Compacidad**

#### **Criterio 5**

En la conformación 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.

#### **Reglas operativas 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 Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).
- b. Basado en un criterio estadístico, 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 al 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 geoelectorales aprobados por el Instituto Nacional Electoral.

### **Reglas operativas del criterio 7**

- a. Se identificarán las unidades geográficas (secciones y/o municipios) que presenten discontinuidades territoriales en su conformación.
- b. En la medida de lo posible, se agruparán territorialmente las unidades geográficas que presenten discontinuidad, salvo que dicho agrupamiento impida formar distritos dentro del rango de desviación poblacional permisible. Cualquier excepción a esta regla, deberá ser fundada y motivada, y se hará del conocimiento de la Comisión Nacional de Vigilancia.

## **Factores socioeconómicos y rasgos geográficos**

### **Criterio 8**

Sobre los escenarios propuestos por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, podrán considerarse factores socioeconómicos y rasgos 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.** Se recomienda al Consejo General, para que los criterios referidos en el Punto Primero de este Acuerdo sean aplicados conforme a la matriz de jerarquización que se acompaña al presente Acuerdo y forma parte integral del mismo.

**TERCERO.** Se recomienda al Consejo General, instruya a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, para que defina aspectos metodológicos y técnico-operativos, con motivo de la aplicación de los criterios y reglas operativas señalados, debiéndose informar de ello a la Junta General Ejecutiva.

**CUARTO.** Publíquese el presente Acuerdo en la Gaceta del Instituto Nacional Electoral, en el Portal de las Comisiones de Vigilancia y en la página electrónica del Instituto Nacional Electoral.

***APROBADO EN LO GENERAL POR MAYORÍA DE VOTOS.***

*CON EL VOTO A FAVOR DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, PARTIDO DEL TRABAJO, PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO, MOVIMIENTO CIUDADANO, PARTIDO NUEVA ALIANZA, ENCUENTRO SOCIAL Y PRESIDENCIA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE VIGILANCIA.*

*CON EL VOTO EN CONTRA DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA.*

***APROBADO EN LO PARTICULAR POR MAYORÍA DE VOTOS, EL INCISO “b)” DE LA REGLA OPERATIVA DEL CRITERIO 2.***

*CON EL VOTO A FAVOR DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO, MOVIMIENTO CIUDADANO, PARTIDO NUEVA ALIANZA, ENCUENTRO SOCIAL Y PRESIDENCIA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE VIGILANCIA.*

*CON EL VOTO EN CONTRA DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y DEL PARTIDO DEL TRABAJO.*

**PRESIDENTE**

ING. RENÉ MIRANDA JAIMES

**SECRETARIO**

MTRO. JUAN GABRIEL GARCÍA RUIZ

**El presente Acuerdo fue aprobado en la Sesión Extraordinaria de la Comisión Nacional de Vigilancia, celebrada el 18 de marzo de 2016.**

**Matriz en la que se establece la jerarquía de los criterios y su participación en el modelo matemático para su aplicación integral en la delimitación de los distritos electorales federales.**

Criterio	Modelo Matemático			Jerarquía
	Función Objetivo	Restricción	Externo	
<b>Equilibrio Poblacional</b>				
<b>Criterio 1</b>				
Para la delimitación de los distritos electorales federales, se observará lo dispuesto en el artículo 53 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.		Sí		1°
<b>Criterio 2</b>				
El método para la distribución de los distritos al interior de las entidades federativas, será el que garantice mejor equilibrio poblacional.	Sí			2°
<b>Distritos integrados con población indígena</b>				
<b>Criterio 3</b>				
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.		Sí		3°
<b>Integridad Municipal</b>				
<b>Criterio 4</b>				
Los distritos se construirán preferentemente con municipios completos.		Sí		4°
<b>Compacidad</b>				
<b>Criterio 5</b>				
En la delimitación de los distritos se procurará obtener la mayor compacidad, esto es, que los límites de los distritos tengan una forma	Sí			5°

**Matriz en la que se establece la jerarquía de los criterios y su participación en el modelo matemático para su aplicación integral en la delimitación de los distritos electorales federales.**

<b>Modelo Matemático</b>				
<b>Criterio</b>	<b>Función Objetivo</b>	<b>Restricción</b>	<b>Externo</b>	<b>Jerarquía</b>
geométrica lo más cercana a un polígono regular.				
<b>Tiempos de traslado</b>				
<b>Criterio 6</b>				
Se construirán distritos buscando facilitar el traslado en su interior, tomando en consideración los tiempos de traslado entre las cabeceras municipales.		Sí		6°
<b>Continuidad geográfica</b>				
<b>Criterio 7</b>				
Los distritos tendrán continuidad geográfica tomando en consideración los límites geo-electorales aprobados por el Instituto Nacional Electoral.		Sí		7°
<b>Factores socioeconómicos</b>				
<b>Criterio 8</b>				
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:			Sí	8°
<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Se cumplan todos los criterios anteriores; y</li> <li>b) Se cuente con el consenso de la Comisión Nacional de Vigilancia.</li> </ul>				