



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION

SALA SUPERIOR

**SUP-AES-010/99
ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD
NÚMERO 13/99
PARTIDO ACCIÓN NACIONAL**

RECIBIDO
TE DE
LECCIÓN

Opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en respuesta a la consulta formulada por el Señor Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Mariano Azuela Güitrón, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 68, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



Acorde a lo dispuesto por el artículo 105 fracción II de la Ley Fundamental, la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de los asuntos relacionados con las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la propia Constitución; acciones que pueden ejercitarse, entre otros supuestos, en contra de leyes electorales federales o locales, por los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales.

En este sentido, las opiniones que emita esta Sala Superior, como órgano jurisdiccional constitucional especializado en materia electoral y, acorde con la *ratio legis* del artículo 68 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, tienen como objeto: proporcionar al más alto tribunal del país, los elementos posibles que a su juicio resulten necesarios para la mejor resolución de la acción de

Rm



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION

SALA SUPERIOR

SUP-AES-010/99

inconstitucionalidad de mérito; por tanto, la presente consulta se debe circunscribir a los tópicos específicos de tal especialización, es decir, tratar de esclarecer al alcance y comprensión de los conceptos e instituciones que pertenecen al ámbito del derecho electoral y no a los que éste comparte con los del campo general del derecho.

Ahora bien, en la acción de inconstitucionalidad, materia de la presente consulta, el Partido Acción Nacional por conducto del Presidente de su Comité Ejecutivo Nacional impugna el artículo 9 Bis del Código Electoral del Estado de Campeche, contenido en el Decreto número 212, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa, el veintinueve de septiembre del año en curso, así como la fe de erratas respectiva, publicada en el mismo medio al día siguiente de aquél, por considerar que se vulneran las normas contenidas en el artículo 116, fracción II, en relación con los diversos 16, 41, párrafo primero, y 53, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al efecto, el partido inconforme aduce como conceptos de invalidez los siguientes:

1.- Que en el artículo 9 Bis antes citado, se contiene indebidamente un criterio "geográfico" para dividir al Estado en veintiún distritos electorales uninominales, tal y como se desprende de la simple lectura del propio precepto y del dictamen correspondiente; toda vez que, en todo caso, la legislatura estatal debió seguir un criterio "poblacional" para la



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION

SALA SUPERIOR

SUP-AES-010/99

división del territorio, con el objeto de que cada distrito mantenga un número similar de habitantes y, consecuentemente, cada diputado electo represente un número semejante de electores. Lo anterior, en razón de que el criterio geográfico únicamente toma como base para la distritación una cierta extensión territorial, a la cual le corresponden determinados municipios que no necesariamente contienen un número similar de electores.

Adicionalmente, manifiesta que el criterio "poblacional" está contemplado en el artículo 116, fracción II, de nuestra Ley Fundamental, y en el 31, segundo párrafo, de la Constitución Política del Estado de Campeche, de ahí que concluya que el número de diputados en la legislatura de los estados debe ser proporcional al número de habitantes de la entidad federativa de que se trate; por tanto, los distritos electorales deben ser proporcionales al número de habitantes, con la finalidad de que la población se encuentre "equitativa, proporcional y debidamente representada en el Congreso", buscando con ello, evitar que exista una subrepresentación o una sobrerrepresentación en éste.

En este orden de ideas, el partido actor pretende evidenciar la aseveración anterior, con el análisis de los datos que, según su dicho, arrojó el padrón electoral y la lista nominal de electores, en los años de 1997 y 1999, así como con determinadas consideraciones que, según su dicho, fueron emitidas por la suprema corte de los Estados Unidos de Norteamérica.

2.- El Partido Acción Nacional señala que el artículo en cuestión,



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION

SALA SUPERIOR

SUP-AES-010/99

contraviene lo dispuesto por el diverso 31, segundo párrafo, de la constitución local, ya que éste ordena seguir un criterio poblacional para la división de los distritos electorales, en razón de que el número de distritos deberá dividirse entre la población total del estado; además, argumenta que el criterio que se ha seguido en materia electoral es asimilar al total de la población, el total de los ciudadanos que se encuentran inscritos en el padrón electoral o, en su caso, en el listado nominal de electores. Sin embargo, con la distritación aprobada por la legislatura del Estado, se aprecia que existen diferencias de hasta más de ocho puntos porcentuales entre los diversos distritos electorales.



Por otra parte, el peticionario expresa como segundo argumento que pone en evidencia que la redistribución contenida en el artículo sujeto a análisis, en su concepto, es inconstitucional, se encuentra en el apartado V del capítulo de considerandos de la exposición de motivos, en el texto del precepto mismo, y en la realidad, al hacer inequitativa (SIC), arbitraria y, sobre todo, inconstitucional dicha redistribución, puesto que con ella no se consigue la representación igualitaria que constitucionalmente le corresponde a la sociedad.

3.- Aunado a lo anterior, el partido inconforme aduce que también se violenta lo dispuesto por el artículo 53 de la Carta Magna, mismo que define la manera de llevar a cabo la distritación federal y que, a su juicio, es aplicable a la legislación local, por ser una norma de mayor jerarquía y porque debe seguirse el principio de que donde hay la misma razón, existe la



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION

SALA SUPERIOR

SUP-AES-010/99

misma disposición; además de que este precepto exige que la distritación dentro de las entidades federativas, se haga con base al último censo general de población, y no como sucedió en el artículo 9 Bis que se combate, ya que éste "fue motivado por la erección de dos nuevos municipios".

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
SECRETARÍA DE JUSTICIA Y FERIAZ
JUNTA FEDERAL ELECTORAL
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Asimismo, expresa que el precepto en estudio presenta una contradicción intrínseca, toda vez que remite al diverso 110 del propio código, y éste, a su vez, al numeral 31 de la constitución local, y de la adminiculación de estos artículos concluye que los distritos electorales son el resultado de dividir el total de la población entre los distritos que tenga la entidad federativa.



4.- Finalmente, en el cuarto y quinto concepto de invalidez, arguye que existe una contraposición entre la constitución local y la disposición legal combatida, ya que, la primera, expresamente atribuye al Instituto Electoral del Estado facultades en materia de geografía electoral, que incluyen la de dividir geográficamente el territorio de esa entidad, en demarcaciones electorales, bajo el principio poblacional antes aludido; mientras que por el segundo, el Congreso del Estado actuando al margen constitucional decretó una norma de carácter general relacionada con la materia de referencia, sin estar facultado para ello; por tanto, debe dejarse sin efectos y ser declarada inconstitucional. Además de que, en todo caso, el acto del legislativo no se encuentra fundado en ley alguna que le atribuya la facultad de realizar una redistritación electoral en esa entidad federativa; en consecuencia, al no tener atribuciones expresas para ello, emitió una norma fuera del marco legal y constitucional, vulnerando con

Jm



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION

SALA SUPERIOR

SUP-AES-010/99

su actuar lo dispuesto por el artículo 16 de la Constitución Federal.

Resulta pertinente transcribir, para mejor conocimiento del asunto, el Decreto 212, particularmente el artículo 9 Bis impugnado, mismo que fue publicado en el Periódico Oficial del Estado, el veintinueve de septiembre de mil novecientos noventa y nueve, así como la normatividad relacionada con este precepto.

- "1. Para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, el territorio del estado se dividirá en veintidós distritos electorales uninominales.
2. La demarcación territorial de los distritos electorales uninominales se integrará de la siguiente forma: Primer distrito. Cabecera Campeche. Lo conformarán 22 secciones electorales como sigue: 0001, 0003... Segundo distrito... Vigésimo primer distrito. Cabecera...
3. Para los efectos del párrafo anterior, se estará sujeto a lo que estipula el artículo 110 de este código".

Artículo 110 del código electoral estatal:

- "1. Las listas nominales de electores son las relaciones elaboradas por la Dirección Ejecutiva del Registro Estatal de Electores, que contienen el nombre de las personas incluidas en el padrón estatal electoral, agrupadas por municipios, distrito y sección, a quienes se ha expedido y entregado su credencial para votar.
2. 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.
3. Cada sección tendrá como mínimo 50 electores y como máximo mil 500.
4. El fraccionamiento en secciones electorales estará sujeto a la revisión de la división del territorio estatal en distritos electorales uninominales, en los términos del artículo 31 de la Constitución del Estado."

Jm



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION

SALA SUPERIOR

SUP-AES-010/99

Artículo 31 de la constitución local:



"El Congreso estará integrado por veintiún diputados electos según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por catorce diputados que serán asignados según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas propuestas en una circunscripción plurinominal. Por cada diputado propietario de mayoría relativa se elegirá un suplente. Los diputados de representación proporcional no tendrán suplentes; sus vacantes serán cubiertas por aquellos candidatos del mismo partido que signa en el orden de la lista respectiva.

La demarcación territorial de los veintiún distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del Estado entre los distritos señalados. Para el efecto de la asignación de diputados según el principio de representación proporcional, el territorio del Estado se constituirá en una sólo circunscripción electoral plurinominal.

..."



Asimismo, cabe señalar que al día siguiente de la publicación del decreto número 212, en el mismo medio oficial, fue publicada la fe de erratas relativa a este precepto legal, en estudio, de la que a simple vista se observa que únicamente algunos distritos sufrieron variaciones tanto en el número de secciones electorales, como en la identificación de las secciones que corresponden a cada uno de ellos.

Ahora bien, el partido inconforme señala que como se advierte de la simple lectura del propio artículo y de su dictamen, esta distritación se basó exclusivamente en un criterio "geográfico" y no "poblacional", debiéndose tomar en cuenta el último censo de población en el Estado o, en su defecto, el padrón electoral o la lista nominal de electores, para equilibrar el número de habitantes o de electores, respectivamente, en cada uno de los



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION

SALA SUPERIOR

SUP-AES-010/99

distritos electorales uninominales.

Sin embargo, de la lectura íntegra y cuidadosa del precepto en estudio, no se advierte en modo alguno los criterios que siguió la LVI legislatura estatal y que sustentaron la nueva distritación electoral, en razón de que únicamente se determina la composición de los distritos electorales en cuanto al número de secciones y se identifican aquéllas que los conforman.

Por otra parte, del documento denominado "Dictamen de la Diputación Permanente del H. Congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano de Campeche" y de la exposición de motivos del decreto 212 por el que se reforman y adicionan diversos artículos al Código Electoral de esa entidad federativa, tampoco se advierten elementos que provoquen la convicción a este órgano constitucional para determinar el criterio que sirvió de base para la demarcación territorial (hablando en términos de geografía electoral), en esa entidad.

En efecto, del primero de los documentos citados, la única referencia que se realiza al asunto en estudio, es la contenida en el inciso d) del apartado V del capítulo de considerandos, que señala:

"V.- En congruencia con las ideas anteriores se destacan los conceptos de reformas, adiciones y derogaciones que se consideran relevantes decretar al texto de la ley ordinaria en materia electoral, los que se condensan en los siguientes puntos:

...

d).- Plasmar en el texto de la ley la distritación del territorio del Estado, en virtud de la existencia de dos nuevos municipios y de la reordenación territorial



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION

SALA SUPERIOR

SUP-AES-010/99

municipal aprobada por el Congreso".

Por su parte, la exposición de motivos del decreto 212 exclusivamente hace alusión al particular, cuando menciona lo que se transcribe a continuación:

"Con el fin de establecer las disposiciones regulatorias de lo que se establece en la parte final del Artículo 4o de nuestra Constitución Local, así como en el segundo párrafo del Artículo 31 de la misma, relativas a la división y conformación territorial de los veintiún distritos electorales uninominales, se adicionan al Código los Artículos 9-Bis y 11-Bis, estableciéndose expresamente las secciones electorales que integran cada distrito y cada municipio, respectivamente."

De los textos anteriormente transcritos, en su parte conducente, se desprende lo siguiente:

- a) La facultad implícita del Congreso del Estado para legislar en materia de distritación electoral en esa entidad federativa;
- b) La necesidad de realizar una nueva distritación, debido a la existencia de dos nuevos municipios y de la reordenación territorial municipal aprobada por el legislativo local; y
- c) Derivado de la anterior, se justifica la necesidad de realizar una nueva distritación del territorio, con el objeto de dividirlo y conformarlo con las secciones electorales que correspondan, especialmente en el ámbito municipal, en razón de que al erigirse dos nuevos municipios dentro de los límites del propio Estado, lógico es que cada uno de ellos se integre por sus



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION

SALA SUPERIOR

SUP-AES-010/99

respectivas secciones electorales, lo que implica, consecuentemente, una nueva conformación electoral, toda vez que de no ser así, tendría repercusión en la elección de miembros de los ayuntamientos y juntas municipales, ya que podría darse el caso, por ejemplo, de que dos o más municipios compartan las mismas secciones electorales en las que se ejerza el derecho al sufragio.

Por otra parte, esta Sala Superior considera, además, que de la disposición legal sujeta a análisis y de los diversos elementos convictivos que obran en el expediente, no se aprecia, en modo alguno, que el número de habitantes o, en su caso, de electores que se encuentran en cada uno de los veintiún distritos electorales en que se divide la entidad, acorde con el artículo 9 Bis impugnado, corresponde a un número similar o aproximado al que se obtiene de dividir la población total de la entidad entre el número de distritos citado, en términos de lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 31 de la constitución local; consecuentemente, no se adquiere la certeza de que se violente con la nueva distritación el principio de proporcionalidad en el número de electores en esos distritos.

En el mismo sentido, tampoco se advierten elementos que provoquen el menor indicio de que el artículo 9 Bis del código electoral sujeta a análisis, infrinja los diversos 53, párrafo primero de la Norma Fundamental, ni el párrafo segundo del artículo 31 de la constitución estatal antes señalado, en razón de que el primero de éstos prevé que en el ámbito federal la demarcación de los trescientos distritos electorales uninominales



SUP-AES-010/99

será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados, y que la distribución de los distritos 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; mientras que, por su parte, la disposición constitucional local, señala que la demarcación territorial de los veintiún distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del Estado entre el número de distritos antes señalado.

En efecto, de las disposiciones constitucionales federal y local, respectivamente, se desprende lo siguiente:

1) En los dos niveles:

a) Se establecen las unidades territoriales electorales, en cuyo ámbito de validez, los ciudadanos del país ejercen su derecho al voto activo; y

b) Para determinar el número de habitantes que atañen a cada distrito, se debe dividir la población total del país o de la entidad federativa, según se trate, entre el número de distritos respectivo que corresponda.

2) A nivel federal:

a) En seguida, se distribuyen los distritos electorales citados entre las treinta y un entidades federativas y el Distrito Federal.



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION

SALA SUPERIOR

SUP-AES-010/99

atendiendo al último censo general de población;

b) Asegura que cada Estado tendrá, por lo menos, dos diputados (en caso de que tuvieren baja población), y con esta medida se garantiza la presencia en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de todas las entidades que componen la federación;

c) El anterior mecanismo implica que a mayor densidad poblacional de una entidad federativa, mayor cantidad será la de distritos que se le asignen, con independencia de las dimensiones propiamente geográficas.

Como se puede advertir, estas dos normas constitucionales coinciden substancialmente en los elementos que deben tomarse en cuenta para determinar la demarcación territorial de los distritos electorales de que se trate, ésto es, la población total entre el número de distritos, para obtener cierta proporcionalidad en el número de habitantes que se encuentren en cada uno de ellos; sin embargo, como quedó precisado con anterioridad, al desconocerse los elementos y criterios que sustentan la nueva demarcación territorial en el Estado de Campeche, no se puede determinar si cada distrito contiene un número de habitantes similar a los restantes y, consecuentemente, si la disposición legal impugnada, se opone a las normas constitucionales antes citadas.

Por otra parte, respecto de los conceptos de invalidez identificados con los números 4 y 5 relacionados con el hecho de

JMC



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION

SALA SUPERIOR

SUP-AES-010/99

que la autoridad indicada para realizar la distritación es el Instituto Electoral del Estado y no el Congreso de esa entidad federativa, cabe decir que esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ya se ha pronunciado sobre el particular, en la diversa opinión identificada con las siglas SUP-AES-009/99, del doce de noviembre de este año, en la acción de inconstitucionalidad número 12/99, ejercida por el Partido de la Revolución Democrática en contra del propio artículo 9 Bis, materia de la presente consulta.

En este sentido, la opinión en cita versó, entre otros aspectos, sobre la influencia que puede tener la realización de dicha distritación por un órgano de naturaleza administrativa electoral o por una autoridad de naturaleza distinta, como lo es en el caso particular, el Congreso del Estado de Campeche.

Para lo cual, se tomó en cuenta la tendencia a la ciudadanización en la integración de los organismos encargados de organizar las elecciones a nivel federal y en la entidad federativa de que se trata, así como la manera en que se han venido ampliando sus funciones, hasta comprender explícitamente las actividades relativas a la geografía electoral.

En efecto, se analizaron las reformas a los artículos 41 y 60, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y emitidas en los años de 1990, 1993, 1994 y 1996; y sus correlativos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, entre las que se destacan las siguientes:

Jm



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION

SALA SUPERIOR

SUP-AES-010/99

a) La especialización de la instancia encargada de organizar las elecciones, al crearse el Servicio Profesional Electoral, a fin de que los comicios fueran instrumentados por personal dedicado exclusivamente a ellos, especializado en sus tareas y funciones;

b) En la integración de este organismo deberían concurrir personas sin predisposición partidista, con lo que se obtendría en mayor medida la objetividad e imparcialidad en la toma de decisiones;

c) Se suprimieron los colegios electorales como instancias encargadas de calificar las elecciones de diputados y senadores, y a partir de entonces los actos que comprende el proceso electoral los realizaría el organismo público denominado Instituto Federal Electoral;

d) De las diversas reformas constitucionales y legales se advierte la intención de garantizar la más completa autonomía del órgano comicial y lograr un ejercicio más profesional e independiente de la función electoral;

e) Al consolidarse la autonomía de la instancia electoral encargada de organizar las elecciones, se buscó que el peso del arbitraje recayera en figuras no partidistas, pero que gozaran de la confianza de las organizaciones políticas con representación en el Congreso de la Unión;

f) El Secretario de Gobernación dejó de tener injerencia en el



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION

SALA SUPERIOR

SUP-AES-010/99

organismo encargado de organizar las elecciones, con miras a la autonomía de éste;

g) En el máximo órgano de dirección de la instancia electoral, se conservó la presencia de los consejeros del Poder Legislativo, uno por cada grupo parlamentario con representación en el Congreso, con derecho a voz pero sin voto; se estableció la supremacía de los consejeros electorales; y se mantuvo la participación de los partidos políticos nacionales, pero sólo con derecho de voz;



h) La reforma constitucional de mérito amplió las actividades y atribuciones del Instituto Federal Electoral, puntualizándose, entre otras, la relativa a la geografía electoral;

i) En virtud de que las atribuciones conferidas, muchas de las cuales constituyen un requisito previo a los comicios, implican la realización de esfuerzos de gran magnitud y complejidad, como la relativa a la geografía electoral, se crearon instancias federales a nivel central, local y distrital, con un amplio catálogo de atribuciones, con el objeto de darle al organismo electoral presencia real en diversos ámbitos del territorio nacional; y

j) Entre los órganos técnicos del organismo comicial, se encuentra la Junta General Ejecutiva, a la que el Consejo General del Instituto Federal Electoral ordena la realización de los estudios y la formulación de los proyectos para la división del territorio de la República en 300 distritos uninominales, así como para determinar el ámbito territorial de las 5 circunscripciones

199



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION

SALA SUPERIOR

SUP-AES-010/99

plurinominales, en la inteligencia de que es el propio consejo quien, que en su caso, aprueba los proyectos respectivos.

En la opinión a la que se hace referencia, también se analiza la normatividad estatal aplicable, siendo los artículos 24 y 36 de la constitución local, y sus disposiciones secundarias correspondientes, destacándose que el artículo 24, párrafo segundo, fracción III, de la constitución local, coincide substancialmente con el 41 de la Ley Fundamental, tanto en la integración del órgano superior de dirección, como en las actividades de éste, incluyendo, entre ellas, la atribución relativa a la geografía electoral; y se concluye que la evolución que ha tenido el organismo encargado de organizar las elecciones en el ámbito federal, en cuanto a su integración y sus funciones, en los últimos años, ha sido seguida por la legislación electoral del Estado de Campeche.

Por otra parte, también se advierte que la autonomía de la instancia encargada de organizar las elecciones y la tendencia a la ciudadanización de los integrantes de su órgano máximo de dirección constituyen la base para la función electoral, función que se rige por los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia, como condiciones para la realización de elecciones confiables.

Asimismo, esta Sala Superior sostiene que las disposiciones constitucionales que regulan la materia electoral a nivel federal, sirven de marco referencial para establecer ciertos parámetros que funcionen, por un lado, como indicadores de los aspectos



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION

SALA SUPERIOR

SUP-AES-010/99

que deben tomar en cuenta las legislaturas locales para cumplir con lo previsto en el artículo 116 de la Constitución Federal, en lo que respecta a la delimitación del concepto "función electoral" y específicamente, a la geografía electoral; y, por otro, para asegurarse de que los términos de las disposiciones conducentes de la legislación estatal permitan cumplir con las expectativas y objetivos previstos por el poder revisor de la Constitución, en cuanto hace a los conceptos citados.

De la administración del artículo 116, fracción IV, inciso b), en relación con el diverso 41, párrafo segundo, base III, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el numeral 24, párrafo segundo, base III, de la Constitución Política del Estado de Campeche, este órgano constitucional considera que su interpretación conduce a estimar que el significado de la expresión "función electoral", implica un sistema que comprende, como presupuesto, una estructura orgánica (las autoridades electorales) la cual realiza un conjunto de actividades encaminadas a la preparación, organización, conducción, vigilancia y calificación de las elecciones locales, sobre la base de los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

En este tenor, la geografía electoral forma parte de las actividades inherentes a la organización de las elecciones, y constituye la delimitación del ámbito territorial para la regulación y distribución de los ciudadanos que habrán de participar en los comicios.

J. J. J.



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION

SALA SUPERIOR

SUP-AES-010/99

Debido a los fenómenos migratorios, la movilidad poblacional, los cambios en la geografía económica y la distribución territorial deben actualizarse en forma periódica, ya que el aumento o disminución de la población en determinado territorio puede traer efectos desfavorables, como distorsiones o desajustes, en el equilibrio que debe existir en una contienda electoral.

Para evitar estos efectos nocivos, la distribución territorial debe perseguir fundamentalmente cuatro propósitos, a saber:

a) El valor idéntico de cada voto, es decir, lograr el objetivo de "un ciudadano un voto". Este propósito consiste en vincular una parte de la población ciudadana asentada en una porción del territorio con un cierto número de representantes a elegir, de tal forma que, cada cargo represente, en la medida de lo posible, la misma cantidad de habitantes. De esta manera, se busca que cada voto emitido tenga el mismo valor, por servir siempre para elegir un número similar de representantes, lo cual constituye una forma de concretar el principio democrático de la igualdad del voto;

b) Evitar que la distribución tenga sesgos partidarios, es decir, que en la delimitación de los distritos prevalezcan motivos políticos que beneficien a un partido en especial;

c) Facilitar a los ciudadanos, la emisión del sufragio, de tal forma que les sea asequible el traslado al lugar donde habrán de sufragar y la autoridad no encuentre dificultades para recibir los expedientes de casilla y realizar los cómputos respectivos; y



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION

SALA SUPERIOR

SUP-AES-010/99

d) La homogeneidad de la población, que busca preservar, la división geográfica preestablecida de barrios, colonias, delegaciones, municipios, y la integridad de comunidades rurales e indígenas.

Para el logro de estos objetivos primordiales, la distribución geográfica debe sustentarse en estudios y actividades que tienen un alto grado de complejidad técnica, pues no sólo implican el empleo de conocimientos correspondientes a varias disciplinas como son, entre otras, las de carácter electoral, demográfico, estadístico, de vialidad, topográfico, etcétera; sino que, además, debe seguirse un orden metodológico determinado; y para efectos de transparencia del proceso, debe darse participación a los partidos políticos en la vigilancia de las actividades que integran la función de organizar las elecciones.

Así, por ejemplo, para los dos primeros objetivos, la distribución territorial debe realizarse 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 manera más equitativa. Esto implica la realización de complejos estudios demográficos y estadísticos sobre fenómenos migratorios, movilidad poblacional, etcétera.

De igual forma, para el segundo y el tercer propósito, deben realizarse estudios sobre vías de comunicación, infraestructura urbana, tiempos de traslado, accidentes geográficos, étnicos y



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION

SALA SUPERIOR

SUP-AES-010/99

sociológicos, así como investigaciones de campo y encuestas.

Una evidencia clara de la complejidad técnica de la distribución geográfica electoral es la experiencia del proceso de distribución a nivel federal que el Instituto Federal Electoral llevó a cabo en nuestro país, en mil novecientos noventa y seis.

En efecto, en el Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se ordena a la Junta General Ejecutiva realizar los estudios y formular los proyectos conducentes para la nueva distribución de los 300 distritos electorales federales uninominales existentes en el país; así como para determinar, para la elección federal de mil novecientos noventa y siete, el ámbito territorial de las cinco circunscripciones plurinominales, la capital de la entidad federativa que será cabecera de cada una de ellas y el número de diputados de representación proporcional que serán electos en cada una; publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de febrero de mil novecientos noventa y seis, se advierte en su considerando nueve, que el instituto expresó la necesidad de utilizar especialistas en diversas disciplinas, razón por la cual determinó la creación de un comité técnico de seguimiento, formado por especialistas en diversas áreas, con el fin de contar con un cuerpo científico, que evaluara en cada etapa el desarrollo del proceso y asesorara a los miembros del consejo general acerca de los trabajos respectivos.

Asimismo, en el propio acuerdo, el Consejo General del Instituto Federal Electoral determinó los aspectos que habrían de



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION

SALA SUPERIOR

SUP-AES-010/99

tomarse en cuenta, para la distribución geográfica electoral federal, siendo los siguientes:

a) Ningún distrito electoral federal uninominal debía comprender territorio de dos o más entidades federativas;

b) Para la determinación del número de distritos electorales federales uninominales que había de comprender cada entidad federativa, se aplicaría la fórmula de distribución conocida como de St. Lague, para lo cual se tomaría como base los resultados del censo general de población de mil novecientos noventa;

c) Para determinar los límites distritales al interior de cada entidad federativa, se utilizaría un modelo heurístico. Este modelo se basa en el análisis de un determinado número de datos o hechos a partir de experiencias pasadas y líneas empíricas, para encontrar soluciones o respuestas a problemas específicos. En la práctica, la delimitación territorial implica la realización de múltiples actividades que requieren capacitación técnica, como son: el análisis de la base de datos del Registro Federal de Electores, elaboración de listas de vecinos por sección o municipio, clasificación de unidades geográficas, elaboración de bases cartográficas, verificación de información, aplicación de fórmulas algorítmicas para agrupar la población, etcétera;

d) Sobre la base del criterio de equilibrio demográfico, se determinarían aquellos municipios, además del Distrito Federal, que por sí solos podían contener uno o más distritos electorales





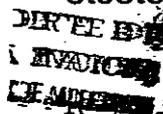
TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION

SALA SUPERIOR

SUP-AES-010/99

federales uninominales;

e) La distribución de los distritos se efectuaría de norte a sur y de oeste a este, respetando en lo posible accidentes geográficos y obras viales de importancia, abarcando preferentemente, en forma completa, pueblos, barrios, colonias y comunidades indígenas integradas sobre la base de aspectos socioculturales, etcétera;



f) Los distritos electorales que por su densidad poblacional comprendieran el territorio de más de un municipio, se constituirían preferentemente con municipios completos;

g) Debía propiciarse la unidad geográfica de los distritos electorales;

h) Considerar la infraestructura de vías de comunicación y los tiempos de traslado de las secciones electorales a la cabecera distrital que se estableciera;

i) En la delimitación de los distritos electorales, se procuraría obtener la mayor compacidad, característica consistente en que el perímetro de los distritos adquiriera una forma geométrica lo más cercana posible a un polígono regular;

j) El margen de variación de población de cada distrito en relación al cociente de distribución, no debía exceder, en principio, de 15% al interior de cada entidad federativa, tratándose como casos particulares aquellos que por razones

mu



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

SUP-AES-010/99

geográfico-poblacionales excedieran el rango de variación señalado; y

k) Se prefijarían las cabeceras distritales, dejando la determinación de las mismas a la aplicación de criterios de mayor población, de vías de comunicación y de servicios públicos.

Con estos criterios, el Instituto Federal Electoral se dio a la tarea de realizar la redistribución del país, para lo cual, como quedó precisado, aprobó un comité técnico con personalidades de la comunidad científica y académica nacional, y se diseñó una metodología a emplear para el proyecto, se plantearon estrategias, se fijaron criterios y se programó la realización de actividades acordes a temas relacionados con el proceso de integración y actualización permanente de la cartografía electoral, estimaciones de población sobre las áreas geoestadísticas básicas, digitalización cartográfica, bitácora de trabajo y bibliografía de redistribución, entre otras.

Respecto al algoritmo heurístico, se consideraron los criterios de igual número de población, contigüidad, respeto a los límites político-administrativos de las entidades federativas y municipios, así como la división seccional vigente en aquella época, compacidad, sistemas de comunicación, accidentes geográficos que representan barreras naturales, distancias y tiempos de traslado, así como la integridad de las comunidades.

Para garantizar la transparencia del proceso de redistribución y *JM*



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION

SALA SUPERIOR

SUP-AES-010/99

dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 166, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a los partidos políticos se les dio una participación activa en la vigilancia de las actividades, se les informó de la metodología, desarrollo y avances de las labores de la distritación, se les permitió formular observaciones, se les proporcionó un área especial para consulta con equipo de cómputo y diversos documentos en elementos informáticos (la cartografía digitalizada, los resultados del censo poblacional de mil novecientos noventa) y se les hizo llegar para su análisis y observaciones, las versiones preliminares y definitiva del proyecto respectivo (Fuente: Informe Anual del Instituto Federal Electoral de 1996. Anexo 2. Tomo 4. Página 268).



El proceso de redistribución federal duró aproximadamente seis meses (del veintitrés de enero de mil novecientos noventa y seis, en que el consejo general emitió el acuerdo en que ordenaba a la junta general, la realización de estudios, al treinta y uno de julio de mil novecientos noventa y seis, en que se aprobó la redistribución). En las labores intervinieron tanto el comité técnico creado para esos efectos, como autoridades del Instituto Federal Electoral, Consejo General, Junta General Ejecutiva, Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores. Para la realización del proyecto se utilizó el personal e infraestructura del instituto, la base de datos del Registro Federal de Electores y recursos económicos tan sólo en la instalación y acondicionamiento del centro de cómputo para la consulta y vigilancia de los partidos políticos, -el Instituto reportó el presupuesto de dos millones setecientos mil pesos- (Fuente: Informe de Labores del Instituto



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION

SALA SUPERIOR

SUP-AES-010/99

Federal Electoral de 1996. Tomo 4. Página 269).

Como se demuestra, la delimitación de la geografía electoral implica la realización de diversas 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, la asistencia de personal especializado, infraestructura (material, computadoras, locales, información de censos poblacionales y de registros ciudadanos, recursos económicos) y la participación cercana de los partidos políticos, como observadores y críticos del proceso.

Por otra parte, del análisis al Código Electoral del Estado de Campeche, se advierte que antes de la reforma del veintiocho de septiembre de este año, en el artículo 54, párrafo 1, inciso i) y 56-D, párrafo 1, inciso g), de dicho ordenamiento legal, se establecía que lo atinente a la geografía electoral, concretamente, la redistribución, la llevaba a cabo el Instituto Estatal Electoral; pero con posterioridad a ésta, y con motivo de ella, el Congreso del Estado es el que hizo la redistribución.

Ahora bien, esta Sala Superior considera que las actividades relacionadas con la geografía electoral pueden producir un distinto resultado según sean llevadas a cabo por un órgano electoral especializado, autónomo, independiente y profesional, o bien, por un órgano político, como por ejemplo, un congreso local.

La diferencia de resultados admite ser apreciada en cuanto a los



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION

SALA SUPERIOR

SUP-AES-010/99

elementos, que más adelante se enuncian, y que aunque no son los únicos, sí son los más representativos; además de que, incluso, pueden aparecer conjuntamente dos o más de éstos, siendo los siguientes:

1. Tiempo.
2. Conocimiento técnico.
3. Problemática política.
4. Pactos políticos en la toma de decisiones de la redistribución.
5. Fuerza electoral.
6. Transparencia de las decisiones.



En congruencia con los razonamientos antes expuestos, esta Sala Superior concluye que el hecho de que las labores de redistribución sean llevadas a cabo por un órgano especializado en materia electoral evita que en sus decisiones intervengan aspectos ajenos a lo estrictamente objetivo y técnico con que debe contar aquella actividad; consecuentemente, si la redistribución la realizó el Congreso del Estado de Campeche, es incuestionable que se incumplen las bases constitucionales que prevén, que sean las autoridades especializadas en la organización de los comicios, las que dentro de la función electoral que realizan, efectúen lo atinente a la geografía electoral, en términos de los artículos 41, párrafo segundo, base III; 116, fracción IV, incisos b) y c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 24, párrafo segundo, base III, de la Constitución Política del Estado de Campeche.

México, Distrito Federal, a veintiséis de noviembre de mil

novecientos noventa y nueve.

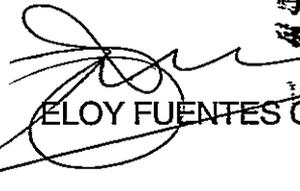
MAGISTRADO PRESIDENTE


JOSÉ LUIS DE LAPEZA

MAGISTRADO

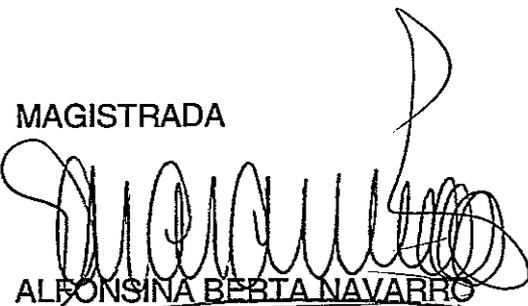

LEONEL CASITLLO GONZÁLEZ

MAGISTRADO

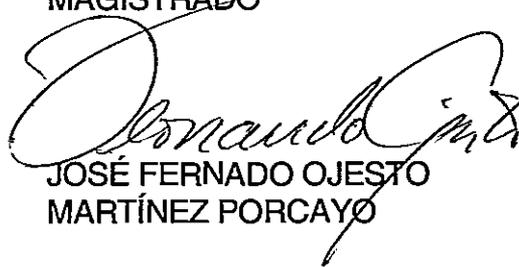

ELOY FUENTES CERDA


SUPREMA
JUSTICIA DE
SECRETARÍA GENERAL

MAGISTRADA

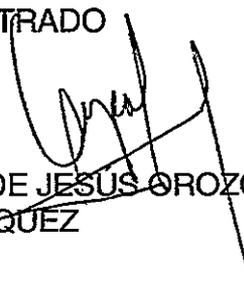

ALFONSINA BEBIA NAVARRO
HIDALGO

MAGISTRADO


JOSÉ FERNANDO OJESTO
MARTÍNEZ PORCAYO


SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

MAGISTRADO


JOSÉ DE JESÚS OROZCO
HENRÍQUEZ

MAGISTRADO


MAURO MIGUEL REYES
ZAPATA

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS


FLAVIO GALVÁN RIVERA