



**Memorandum para la Suprema Corte de Justicia:  
Las circunscripciones de las alcaldías en la Constitución de la Ciudad de México**

**Mónica Tapia A.  
Ruta Cívica A.C.**

**Antecedentes**

TúConstituyente es un colectivo ciudadano que ha trabajado desde diversas disciplinas a favor de nuestra Ciudad. Algunos trabajamos desde 1992 con la consulta ciudadana para que la Ciudad tuviera su propio gobierno, mientras otros tienen una amplia experiencia en la gestión y defensa de los derechos humanos, como Luis González Placencia, expresidente de la Comisión de Derechos Humanos del D.F. Somos independientes de los partidos políticos, del crimen organizado y de los poderes fácticos.

Decidimos participar en la creación de la primera Constitución de la Ciudad de México. Impulsamos 5 candidaturas sin partido para ser parte de la Constituyente. La complejidad de las reglas no nos permitió llegar a tener el registro, pero nuestra convicción y las voces que se sumaron, sí nos llevaron a construir una agenda de propuestas reales en los temas de Alcaldías, Educación, Sostenibilidad, Justicia Ciudadana y Alianzas multisectoriales<sup>1</sup>.

Logramos que varias de esas propuestas se recuperan en el texto constitucional. Posteriormente, buscamos a través de las leyes secundarias y las sentencias de la Suprema Corte que se mantenga el espíritu democrático, de representación y abierto a la participación madura de la ciudadanía.

Una de las propuestas que hicimos fue sobre el diseño institucional de las Alcaldías, tanto en términos de las facultades del Concejo, como de la elección de los concejales. Sobre esto, presentamos una iniciativa ciudadana y participamos en una audiencia con la Comisión de Alcaldías en el Constituyente de la Ciudad<sup>2</sup>. Esta Comisión incorporó la propuesta de elegir concejales por circunscripciones en el ánimo de mejorar la representación ciudadana y crear contrapesos al alcalde. Esta redacción fue votada por dos terceras partes, por diversos partidos, en el Constituyente<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> La agenda de propuestas aquí las pueden encontrar aquí: <https://www.rutacivica.org/wp-content/uploads/2016/02/TuConstituyente-Agenda-web.pdf>

<sup>2</sup> Publicamos un artículo en Nexos con la propuesta <http://labrujula.nexos.com.mx/?p=1006> y la iniciativa ciudadana que presentamos al Constituyente, se anexa. También se puede leer una evaluación sobre la Constitución aquí: <http://labrujula.nexos.com.mx/?p=1177>

<sup>3</sup> Se anexa la votación. En esta discusión se decidió no entrar en detalles sobre el método electoral, suponiendo como así lo señala el artículo que esto se definiría mejor en la propia Ley electoral posteriormente. La Asamblea

## I. El *Amicus Curiae*

Al saber que la Suprema Corte había admitido una acción del Partido Nueva Alianza (PANAL) -- cuyos Constituyentes estuvieron ausentes de la votación sobre el artículo 53 de Alcaldías (ver Anexo)-- por la inconstitucionalidad de las circunscripciones, el 4 de mayo de 2017 presentamos un **Amicus Curiae**<sup>4</sup>. Buscábamos “dar luz sobre la regulación constitucional de las áreas territoriales denominadas ‘circunscripciones’ en las alcaldías de la Ciudad de México. Estas sub-demarcaciones territoriales para fines electorales no invaden competencias. Por el contrario, estas demarcaciones preservan el derecho al voto directo de quienes residen en la Ciudad de México.”

Nos parece importante recordar la síntesis del **Amicus** presentado:

El término es desafortunado porque la Constitución federal dispone la creación de ‘circunscripciones’, como espacios geográficos donde se registran las votaciones plurinominales. Sin embargo, el texto de la Constitución de la Ciudad de México es claro en el sentido que se da a las “circunscripciones”: se trata de espacios geográficos en los que se divide el territorio de las alcaldías. El artículo 53, párrafo 3 “De la integración, organización y facultades de las alcaldías”

Las personas integrantes de la alcaldía se elegirán por planillas de entre siete y diez candidatos, según corresponda, ordenadas en forma progresiva, iniciando con la persona candidata a alcalde o alcaldesa y después con las y los concejales y sus respectivos suplentes, **donde cada uno representará una circunscripción dentro de la demarcación territorial.**

---

Legislativa, posteriormente, terminó interpretando este tema en otro sentido, si se observan los mismos reclamos que han hecho la mayoría de los Constituyentes a este Legislativo.

<sup>4</sup> Se presentó bajo la figura jurídica que sostiene a nuestro colectivo: Ruta Cívica Asociación Civil, representada por Mónica Tapia Álvarez, que tiene por objeto social: “Realizar investigación científica y tecnológica en materia de Educación y Liderazgo Cívicos, Políticas para el Desarrollo Urbano, Regional y Territorial, Estudios sobre la Ciudad, Políticas y Desarrollo Social, y Alianzas Intersectoriales; Apoyar la realización de programas, obras y servicios públicos que deben ser realizados por la Federación, Estados y Municipios dirigidos a mejorar la calidad de vida; Apoyo en el aprovechamiento de los recursos naturales, la protección del ambiente, la flora y la fauna, la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la promoción del desarrollo sustentable a nivel regional y comunitario de las ciudades y áreas de conservación a su alrededor; Promover la participación ciudadana en asuntos de interés público, la participación en acciones de protección civil, la promoción de la participación organizada de la población en las acciones que mejores sus propias condiciones de subsistencia en beneficio de la comunidad o en la promoción de acciones en materia de seguridad ciudadana y la promoción y defensa de los derechos de los consumidores; Apoyo en la defensa y promoción de los Derechos Humanos, la capacitación, difusión, orientación y asistencia jurídica en materia del capítulo de derechos humanos, incluyendo la equidad de género.

Igualmente, el artículo vigésimo segundo transitorio señala que:

Las **circunscripciones de las demarcaciones territoriales** a que se refiere el artículo 53, apartado A, numeral 3 de esta Constitución, se determinarán por el organismo público electoral local con base en los criterios de población y configuración geográfica, así como de identidad social, cultural, étnica y económica que establezca la ley de la materia.

La desafortunada selección del término se puede prestar a confusiones. Los derechos políticos implicados en estas secciones del texto constitucional local, sin embargo, no pueden tildarse de inconstitucionales. En primer lugar, la Asamblea Constituyente actuó dentro de la competencia conferida por el artículo 122 en relación con el artículo 43 de la Constitución federal. Además, **la existencia de estas demarcaciones territoriales implica el ejercicio de los derechos políticos de quienes votamos en la Ciudad de México para elegir a nuestros representantes en el concejo de cada alcaldía mediante el voto directo.**

Suponer que el Constituyente de la Ciudad de México no tiene facultades para crear subdivisiones territoriales a su interior **vulnera el principio básico en el que descansa el federalismo y atenta contra los derechos de la recién creada entidad federativa.** No solamente **es natural que en una federación existan variantes en el diseño institucional de los gobiernos locales**, sino que nuestro ordenamiento jurídico ya tiene antecedentes directos en esta materia.

En este sentido vale la pena mencionar el caso de las autoridades auxiliares que existen al interior de los municipios, cuya forma de elección y atribuciones difieren de manera significativa de un estado a otro de acuerdo con lo establecido en los respectivos ordenamientos constitucionales, así como las leyes orgánicas municipales y electorales de los estados.

Puede citarse también el método de elección de regidores de mayoría actualmente vigente en el estado de Nayarit, en donde la ley electoral dicta que estos últimos "...se elegirán por fórmulas constituidas por un candidato propietario y otro suplente, de conformidad al número y territorialización que establezca la autoridad electoral competente, para cada uno de los municipios...". Es decir, la legislación estatal ha creado circunscripciones uninominales o "distritos" al interior de los municipios para la elección de regidores por el principio de mayoría relativa.

Por otro lado, el argumento de que la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al establecer los lineamientos generales del sistema electoral federal, imponen un mandato de isomorfismo institucional para el modo en que las entidades federativas organizan sus gobiernos locales—sean estos alcaldías o municipios—carece de sustento alguno y es absolutamente contrario al espíritu del artículo 124 constitucional. ...

PRIMERO.- Se consideren estos razonamientos para Reconocer la competencia del constituyente para crear las “circunscripciones” internas en las alcaldías, que serían equivalente a **barrios electorales**;

SEGUNDO.- Se **interprete el alcance del término “circunscripción”** en el artículo 53.3 de la Constitución de la Ciudad de México en tanto que garantía del voto directo de quienes votamos en la Ciudad de México.

## II. Implicaciones del proyecto de sentencia

El proyecto de sentencia pretende desaparecer las circunscripciones, al establecer que:

“NOVENO. Se declara la invalidez del artículo 53, Apartado A, numeral 3, de la Constitución Política de la Ciudad de México, en la proporción normativa que señala: “... donde cada uno representará una circunscripción dentro de la demarcación territorial” y, por vía de consecuencia, se declara la invalidez del párrafo quinto del artículo Vigésimo Quinto Transitorio del Decreto por el que se expidió la Constitución Política de la Ciudad de México”.

Desde nuestra perspectiva, esta declaración de invalidez tendría consecuencias negativas en diversos aspectos, que a continuación detallamos:

### 1. Para el federalismo

Al invalidar las circunscripciones rechaza la deliberación pública, la iniciativas y audiencias ciudadanas, así como la facultad que tuvo el Constituyente de la Ciudad de México de definir **su propia forma de gobierno local para las alcaldías**. Se toma el criterio que existe en la mayoría de los estados —que no en todos—para homologar en una única forma de elegir al gobierno local: por planilla y con un voto único por presidente municipal, regidores y síndico. Esto pareciera inclusive violar el mismo principio que el artículo 122 estableció al llamar



“alcaldías” y no municipios, así como “concejales” y no regidores, en el ánimo de distinguir su naturaleza distinta a la de otros estados.

En el mundo, una buena parte de los gobiernos estatales bajo el régimen federal tienen una diversidad de arreglos institucionales propios para sus gobiernos locales. Se puede citar el caso de Alemania, donde dentro del mismo país conviven formas de gobierno estatal o local muy variadas; algunos dan mayor peso al Ejecutivo mientras que otros configuran mayores facultades al Parlamento local y a sus gobiernos locales. En algunas ciudades de Estados Unidos, tienen la figura del *adlers* (concejales”) como ciudadanos no remunerados, otros tienen *city manager* (administrador de ciudad) o elección directa de figuras como el Procurador, Jefe de la policía, Intendente de los servicios educativos, etc. gracias a que el marco federal permite crear esta diversidad.

Los casos de Nayarit o Oaxaca, donde la elección de gobiernos locales tiene sus propias características, reflejan que en México es posible ensayar (y sería deseable hacerlo más) con diversas formas de elección del gobierno local, respondiendo a los distintos contextos y procesos de cada estado en el marco del federalismo.

**Invalidez de las circunscripciones sienta precedentes para que otras Constituciones y leyes electorales estatales acaten un modelo dictado desde el centro y elimina la oportunidad de un federalismo que aliente la diversidad y adecuaciones del gobierno local a sus circunstancias.**

## **2. Para la representación ciudadana**

Como se mencionó, la intención de crear circunscripciones fue con el propósito de que los ciudadanos tuvieran un mayor contacto con su representante más cercano: los concejales. Éstos a su vez, tuvieran un buen desempeño en el Concejo también representando a los intereses ciudadanos si quisieran reelegirse. De otra forma y eliminando las circunscripciones, las cúpulas partidistas determinan el orden de la lista de la planilla y su potencial reelección.

En esta Ciudad, donde el gobierno local se ha construido muy lentamente, la ciudadanía tiene pocos espacios para ser escuchada y representada. Esto ha llevado a que los conflictos vecinales cuando el asunto no conviene o es ignorado por el Delegado (única figura electa a nivel local) sea canalizado, decidido o resuelto en instancias superiores y subordinado por

intereses de los gobernantes, en lugar de que las voces y la representación ocurra a un nivel más cercano al ciudadano. Demandas ciudadanas sobre proyectos de infraestructura, usos de suelos irregulares, casos de corrupción locales terminan gestionándose o explotando en espacios como las oficinas del Jefe de Gobierno o la Asamblea Legislativa. Crear un espacio de mayor representación, deliberación y procesamiento del conflicto cercano al ciudadano en el Concejo de la Alcaldía permitiría una mejor gobernanza urbana en esta compleja Ciudad.

**Si los concejales son electos únicamente por planilla --bajo el orden que decide el partido y el alcalde, así como su reelección-- se le quita poder al ciudadano y se alejan decisiones fundamentales sobre su calidad de vida y entorno cercano.** Las decisiones sobre el diseño una institución como la nueva alcaldía son cruciales para crear mayor legitimidad democrática o abrir aún más la brecha entre ciudadanos y autoridades.

### **3. Para la pluralidad, los contrapesos y la separación de poderes a nivel local**

De ahí, nuestro colectivo realizó una campaña de información pública llamada #AlcaldíasAbiertas contra Alcalde de Carro Completo, para la aprobación de la Ley electoral local<sup>5</sup>. Cuando existen circunscripciones, se abre una posibilidad mayor que por cada una de ellas se elija a un concejal como representante --contando el número de votos por circunscripción y no por demarcación-- que fue lo que pretendía el Constituyente, pero su redacción confusa se presentó a una mala interpretación y preservación de intereses en la Asamblea Legislativa.

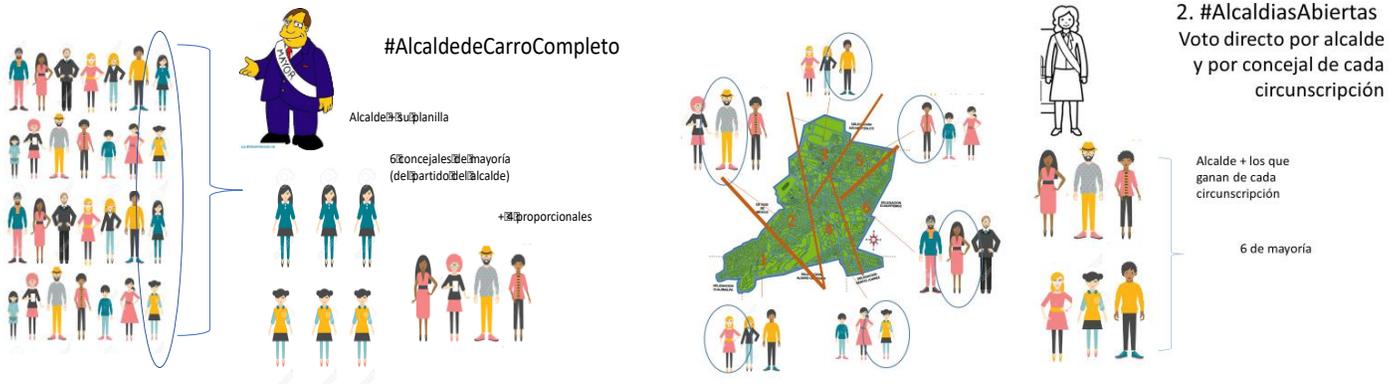
[En un video creamos una explicación dinámica](#) sobre los dos modelos de elección:

- 1) Por planilla o #CarroCompleto, donde el alcalde/alcaldesa que se elige en la demarcación (delegación) gana en automático 6 de los 10 concejales.
- 2) Por circunscripción, donde cada concejal es electo/reelecto directamente por los ciudadanos. Aunque se registra como planilla, con Alcalde/Alcaldesa y otros 6 concejales.

Así lo ilustramos:

---

<sup>5</sup> Aquí se puede ver esta campaña: [www.alcaldiasabiertas.org](http://www.alcaldiasabiertas.org), realizada en conjunto con Wikipolítica y Cambia la Política Ya.



Con las circunscripciones y el conteo de votos a su interior para elegir a concejales, se pueden elegir a concejales de diversas fuerzas políticas, lo cual crea una pluralidad, mejor deliberación y contrapesos frente al alcalde<sup>6</sup>. Es fundamental si se recuerdan que las facultades de los Concejos descritas en la Constitución de la Ciudad son: conocer y aprobar presupuestos y programa de gobierno, evaluar y solicitar informes del Alcalde/Alcaldesa y sus funcionarios públicos, activar mecanismos anti-corrupción (via la contraloría y Sistema Anti-corrupción), revisar licencias y manifestaciones otorgadas por la alcaldía, etc.

A diferencia de los Ayuntamientos, donde los regidores cumplen algunas funciones ejecutivas, los concejales tienen funciones básicas de contrapeso y fiscalización al Alcalde/Alcaldesa. **El método de elección combinado y las facultades otorgadas tienen un vínculo indispensable, pues si dentro del Concejo existe una “mayoría automática” como aquella que se le otorga el 60% al Alcalde/Alcaldesa y su planilla, la función de contrapeso queda anulada.**

En la Ciudad compiten cuatro fuerzas políticas y un alto número de candidatos independientes. En la mayor parte de las futuras alcaldías, **los porcentajes de votación del alcalde y planilla ganadoras no pasarán del 30%-40%, pero en el Concejo tendrán en automático 60%, lo cual es una “mayoría artificial” creada por las reglas electorales.**

El modelo de elección de concejales por circunscripción ayudaría a que todos los partidos tuvieran una mejor representación en la Ciudad, construyendo una verdadera presencia

<sup>6</sup> Aunque se argumenta que la representación proporcional del 40% produce esta pluralidad, debido a se da una mayoría del 60% a la planilla ganadora, se invalida la posibilidad de que se aprueben (por regla de mayoría) asuntos controvertido para el alcalde o su partido.



territorial que se acerque a la ciudadanía y a la vez acuerdos en la pluralidad. Será una innovación democrática a nivel nacional, que puede revitalizar el municipalismo mexicano. Así sucede en Nayarit y en Nuevo León justamente están discutiendo el mismo punto para elegir a los regidores de manera directa.

**La decisión de la Ley electoral actual dejó inconclusa esta reforma, pero la campaña, el clima de opinión, el compromiso de legisladores y futuros tomadores de decisiones seguro avanzará en este sentido<sup>7</sup>. Sin embargo, si la Corte llegara a invalidar las circunscripciones este avance se detendrá.**

#### **4. Para la innovación democrática**

Ante la crisis de representación que sufren nuestros partidos y elecciones, es necesario crear espacios para la innovación democrática, la cercanía entre ciudadanos y representantes, la deliberación pública y abierta sobre la toma de decisiones. Desde distintas perspectivas y colectivos ciudadanos, concluimos que **las Alcaldías y sus Concejos en la Ciudad de México, pueden ser ese lugar para innovar y que refresquen el debate sobre la reforma del municipalismo mexicano.**

Uno de nuestros mayores problemas en el país --que ha pasado silenciosa detectado sólo por los círculos de expertos en gobierno local-- es la falta de democracia dentro del municipio, lo cual es reflejo de sus fallas institucionales, la elección por planilla y su mayoría artificial: La falta de separación de poderes, la planilla sin que las responsabilidades entre regidores y presidente y mecanismos de rendición de cuentas sean claros sino subordinados y los nulos contrapesos en la fiscalización/aprobación de decisiones. Esto repercute, por ejemplo, en una pésima planeación urbana al decidir usos de suelo; nula supervisión de las policías municipales; baja capacidad recaudatoria de predial y otros servicios como pago de agua, entre otros muchos otros.

---

<sup>7</sup> Algunas voces que se pronunciaron a favor han sido [Patricia Mercado, Secretaria de Gobierno](#); [Yuri Beltran](#) y [Carlos González](#) Consejeros electorales del IEDF; [Julio Moguel](#), Investigador de IISUNAM; [Obdulio Avila](#), Director General de Servicios Jurídicos y Gobierno, Delegación Miguel Hidalgo, actualmente trabaja con la Delegada: Xochitl Gálvez (PAN); Porfirio Muñoz Ledo, Alejandro Encinas, Clara Jusidman como Constituyentes; [Gabriela Cuevas](#), Constituyente y Senadora del PAN; [Esthela Demian](#), Constituyente y [Martha Tagle](#), Dirigentes de Movimiento Ciudadano CdMx. Articulistas como Sergio Aguayo, Salvador Camarena y Javier Risco han escrito a favor de este tema.



**Invaldar las circunscripciones eliminaría la posibilidad de comenzar a ensayar formas diferentes en la Ciudad de México, donde las facultades de los concejales son más propicias y la “mayoría artificial” puede ser más perjudicial, dada la alta competencia de distintas fuerzas políticas.** Por los precedentes que sienta y sus implicaciones con respecto al primer argumento sobre el federalismo, la Corte también desalentaría estos procesos de innovación en otras partes del país.

La elección de concejales por circunscripciones, en cambio, contribuiría a refrescar la representación ciudadana y legitimidad democrática de instituciones locales, lo cual dejaría un legado en la formación de **nuevos cuadros locales que estarán más acostumbrados a representar y rendir cuentas a la ciudadanía y negociar en el marco de una pluralidad a favor de una gobernanza urbana.**

**Eliminar las circunscripciones condena a la Ciudad de México a los problemas y vicios del municipalismo,** bajo presidentes o alcaldes todopoderosos y con posibilidades de reelección por mecanismos fuera de la representación y el voto convencido. Cierra posibilidades para el surgimiento de concejales y cuadros locales comprometidos con sus representados y sus causas. Y dejaría de nuevo a los ciudadanos fuera de las decisiones, que se seguirían tomando con base en intereses de partidos y negociaciones secretas de los círculos de poder.