

**Síntesis
SUP-RAP-180/2023**

PROBLEMA JURÍDICO:

¿Cuál autoridad electoral es competente para delimitar las circunscripciones de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México?

HECHOS

En cumplimiento al Acuerdo IECM/ACU-CG-057/2020, el 11 de septiembre de 2020, el IECM inició los trabajos de planeación tendentes a delimitar las circunscripciones en las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México para el proceso electoral ordinario 2023-2024.

Mediante Acuerdo INE/CG447/2023, el 26 de julio de 2023, el Consejo General del INE instruyó a la Junta General Ejecutiva para realizar las actividades necesarias para presentar el proyecto de la delimitación de las circunscripciones de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México para el proceso electoral local 2023-2024.

**PLANTEAMIENTOS DE LA PARTE
RECURRENTE**

Morena considera, en esencia, que es el IECM y no el INE la autoridad competente para realizar la delimitación de las circunscripciones en las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, ya que es una facultad que la Constitución local le otorga al organismo público local electoral en la entidad.

RESUELVE

RAZONAMIENTOS

La delimitación de las circunscripciones de las demarcaciones territoriales en la Ciudad de México es parte de la geografía electoral, ya que implica una distribución de la población para efectos de representación y, por lo tanto, es competencia del INE.

El INE no inaplicó normas locales con la emisión del acuerdo impugnado y la determinación de realizar los trabajos de delimitación, sino que acertadamente justificó su actuar en la aplicación de una norma jerárquicamente superior que le otorga dichas facultades, la Constitución general.

**Se confirma el
acuerdo
impugnado.**



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-180/2023

RECURRENTE: MORENA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

SECRETARIADO: CLAUDIA ELIZABETH
HERNÁNDEZ ZAPATA Y JAVIER MIGUEL
ORTIZ FLORES

COLABORARON: RUBÍ YARIM TAVIRA
BUSTOS Y ALBERTO DEQUINO
REYES.

Ciudad de México, a *** de septiembre de dos mil veintitrés

Resolución de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que **confirma** el acuerdo INE/CG447/2023 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se instruye a la Junta General Ejecutiva para que, a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, realice las actividades necesarias para presentar el proyecto de la delimitación de las circunscripciones de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México para el proceso electoral local 2023-2024.

Lo anterior, debido que la delimitación de las circunscripciones de las demarcaciones territoriales en la Ciudad de México es una actividad que forma parte de la geografía electoral, porque implica una distribución de la población para efectos de representación política y, por lo tanto, el Instituto Nacional Electoral es la autoridad competente para realizar ese ejercicio.

CONTENIDO

| | |
|--|----|
| GLOSARIO | 2 |
| 1. ASPECTOS GENERALES..... | 2 |
| 2. ANTECEDENTES | 3 |
| 3. COMPETENCIA | 4 |
| 4. PROCEDENCIA | 6 |
| 5. ESTUDIO DE FONDO | 8 |
| A. Falta de competencia del INE | 9 |
| B. Falta de anticipación del INE para asumir el trabajo del IECM | 24 |
| C. Agravios por vicios propios del acuerdo | 26 |
| 6. RESOLUTIVO | 27 |

GLOSARIO

| | |
|------------------------------|--|
| Constitución general: | Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos |
| Acuerdo impugnado: | Acuerdo INE/CG447/2023 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se instruye a la Junta General Ejecutiva para que, a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, realice las actividades necesarias para presentar el proyecto de la delimitación de las circunscripciones de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México para el proceso electoral local 2023-2024. |
| INE: | Instituto Nacional Electoral |
| IECM: | Instituto Electoral de la Ciudad de México |
| Ley de Medios: | Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral |
| LEGIPE: | Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales |
| Constitución local: | Constitución Política de la Ciudad de México |
| Código local: | Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México |
| OPLES: | Organismos Públicos Locales Electorales |

1. ASPECTOS GENERALES

- (1) Con fundamento en el artículo vigésimo segundo transitorio de la Constitución local, el IECM instruyó a su Dirección Ejecutiva de Organización Electoral y Geoestadística mediante acuerdo IECM/ACU-CG-057/2020, iniciar los trabajos de planeación, programación y presupuestación para iniciar una consulta para la determinación de las circunscripciones en las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México para el proceso electoral local ordinario 2023-2024.
- (2) El veintiséis de julio de dos mil veintitrés, el Consejo General del INE emitió el Acuerdo INE/CG447/2023, por el que instruyó a la Junta General



Ejecutiva para que, a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, realizara las actividades necesarias para presentar el proyecto de la delimitación de las circunscripciones de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México para el proceso electoral local 2023-2024.

- (3) Inconforme, Morena impugna dicho acuerdo, en esencia, al considerar que la delimitación de las circunscripciones en las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México es competencia del IECM y no del INE.

2. ANTECEDENTES

- (4) **Acuerdo IECM/ACU-CG-057/2020 del IECM que instruye iniciar la consulta para determinar las circunscripciones de las demarcaciones territoriales.** El once de septiembre de dos mil veinte, el IECM acordó, entre otras cuestiones, instruir a la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral y Geoestadística para que al término del proceso electoral local ordinario iniciara los trabajos de planeación, programación y presupuestación para dar inicio a una nueva consulta para la determinación de las circunscripciones en las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, para el proceso electoral local ordinario 2023-2024.¹
- (5) **Plan general para la delimitación de circunscripciones.** El veintiocho de febrero de dos mil veintidós, la Comisión de Organización Electoral y Geoestadística del IECM aprobó el referido plan. el.²
- (6) **Convenio de colaboración entre el IECM y el INE.** El veinte de julio de dos mil veintidós, el IECM y el INE firmaron un convenio de apoyo y colaboración con el fin de establecer las bases para utilización del sistema

¹ Véase punto SEXTO del acuerdo, consultable en la liga electrónica <https://www.iecm.mx/www/scmgel/documentos/2020/IECM-ACU-CG-057-2020.pdf>

² De acuerdo con el antecedente III del convenio específico entre el IECM y el INE, consultable en la liga electrónica https://www.iecm.mx/www/transparencia/art.121/121.f.35/121.f.35/2022/CO NV_007.pdf

de circunscripciones a efecto de cumplir con los criterios para la determinación de la división de las circunscripciones en las demarcaciones territoriales en la Ciudad de México.³

- (7) **Acuerdo INE/CG447/2023 (acto impugnado).** El veintiséis de julio de dos mil veintitrés, el Consejo General del INE emitió acuerdo por el que instruye a la Junta General Ejecutiva para que a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores realice las actividades necesarias para presentar el proyecto de la delimitación de las circunscripciones de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México para el proceso electoral local 2023-2024.
- (8) **Interposición del recurso de apelación.** El quince de agosto de dos mil veintitrés, Morena interpuso un recurso de apelación ante la autoridad responsable en contra del acuerdo señalado en el punto anterior.
- (9) **Turno.** El veintiuno de agosto siguiente, el magistrado presidente de esta Sala Superior ordenó integrar el expediente citado al rubro, registrarlo y turnarlo a la ponencia a su cargo.
- (10) **Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el magistrado instructor radicó el expediente en la ponencia a su cargo, admitió a trámite el recurso y cerró la instrucción.

3. COMPETENCIA

- (11) Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el medio de impugnación, porque se controvierte un acto de un órgano central del INE relacionado con la delimitación de las circunscripciones de las

³ Consultable en la liga electrónica
https://www.iecm.mx/www/transparencia/art.121/121.f.35/121.f.35/2022/CONV_007.pdf



demarcaciones territoriales de la Ciudad de México para el proceso electoral local 2023-2024.⁴

- (12) El hecho de que el acto impugnado haya sido emitido por el máximo órgano central y de dirección de la autoridad electoral nacional cumple la exigencia legal para concluir que la Sala Superior es la competente para conocer y resolver el presente recurso de apelación.
- (13) Sin que obste para lo anterior que la materia del acuerdo controvertido se relaciona con la delimitación de la geografía electoral de una entidad federativa, en específico, con la delimitación de las circunscripciones de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México para el proceso electoral local 2023-2024.
- (14) Ello, debido a que, en las reglas de distribución de competencia del recurso de apelación, la misma atiende a un elemento subjetivo, basado en la calidad del sujeto pasivo de la relación jurídico procesal, es decir, la competencia se determina en función de la autoridad responsable y no a la materia del acto controvertido.
- (15) En ese sentido, la competencia para las Salas Regionales se actualiza cuando el acto controvertido proviene de una autoridad desconcentrada del INE y para la Sala Superior de los actos y resoluciones de los órganos centrales de esa autoridad.
- (16) Por lo tanto, aun cuando Morena centra la controversia en aspectos que impactan en la elección de las concejalías de la Ciudad de México, esto no es un factor para concluir que la competencia se surte a favor de la Sala Regional Ciudad de México, ya que el asunto tiene un impacto en la delimitación de la geografía electoral lo que corresponde a esta Sala Superior.

⁴ Con fundamento en los artículos 41, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución general; 166, fracción III, inciso a) y 169, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 3, párrafo 2, inciso b), 40, párrafo 1, inciso b), y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.

- (17) Lo anterior, porque se trata de una controversia surgida fuera de un proceso electoral, toda vez que la delimitación de las circunscripciones tiene lugar en el período comprendido entre dos procesos electorales, es decir, constituye un acto relativo a la preparación previa al inicio del propio proceso.
- (18) En este contexto, se debe concluir que esta Sala Superior es la competente para conocer y resolver del presente recurso de apelación y de todas las controversias, con independencia del medio de impugnación promovido, que se relacionen con la geografía electoral, porque la competencia originaria para el conocimiento y resolución de ese tipo de asuntos recae en este órgano colegiado, mientras que las Salas Regionales únicamente pueden conocer de los asuntos competencia de aquél por delegación expresa de la ley.

4. PROCEDENCIA

- (19) El recurso de apelación cumple con los requisitos legales de procedencia, conforme con lo siguiente:⁵
- (20) **Forma.** El recurso se presentó por escrito ante la autoridad responsable; en él se hace constar el nombre y la firma autógrafa del representante del partido político recurrente, el domicilio para oír y recibir notificaciones; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación y los agravios que le causa.
- (21) **Oportunidad.** Se cumple el requisito, porque el acuerdo impugnado se emitió el veintiséis de julio, y el recurso de apelación se interpuso el quince de agosto, esto es en el cuarto día dentro del plazo de cuatro días que señala la Ley de Medios, ya que no se contabilizan sábados ni domingos

⁵ De conformidad con lo dispuesto en los artículos 7.º, párrafo 2; 8.º, párrafo 1; 9.º, párrafo 1; 12, párrafo 1, incisos a) y b), y 13, párrafo 1, de la Ley de Medios.



por ser días inhábiles, y tampoco el periodo vacacional del INE,⁶ como se demuestra en la siguiente tabla:

| Lunes | Martes | Miércoles | Jueves | Viernes | Sábado | Domingo |
|------------------------------|--|---|-----------------------------|-----------------------------|--------------|--------------|
| | | 26 de julio Emisión del acuerdo impugnado | 27 de julio Día 1 | 28 de julio Día 2 | 29 de julio | 30 de julio |
| 31 de julio | 1 de agosto | 2 de agosto | 3 de agosto | 4 de agosto | 5 de agosto | 6 de agosto |
| 7 de agosto | 8 de agosto | 9 de agosto | 10 de agosto | 11 de agosto | 12 de agosto | 13 de agosto |
| 14 de agosto Día 3 | 15 de agosto Día 4 interposición del medio | | | | | |

- (22) **Legitimación y personería.** Este requisito se encuentra satisfecho, porque un partido político nacional es quien interpuso un recurso, a través de su representante propietario, dicha calidad le es reconocida por la autoridad responsable en el informe circunstanciado.
- (23) **Interés jurídico.** Se actualiza este requisito, ya que el recurso de apelación lo interpone un partido político nacional que se encuentra facultado para deducir las acciones colectivas de grupo o tuitivas de intereses difusos que sean necesarias para impugnar y velar por que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales observen invariablemente los principios de constitucionalidad y legalidad, debido a que son precisamente dichas entidades de interés público a quienes se confiere la legitimación preponderante para hacer valer los medios de impugnación en la materia.⁷
- (24) **Definitividad.** Se cumple el requisito, ya que no existe otro medio de impugnación para controvertir la resolución impugnada que deba agotarse.

⁶ Véase el *AVISO RELATIVO AL PRIMER PERIODO VACACIONAL Y DIAS DE ASUETO A QUE TIENEN DERECHO EL PERSONAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL DURANTE EL AÑO 2023*, publicado el 20 de junio de 2023, en el Diario Oficial de la Federación, consultable en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5692688&fecha=20/06/2023#gsc.tab=0

⁷ Véase la Jurisprudencia 15/2000 con el rubro y contenido siguientes: **PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES.**

5. ESTUDIO DE FONDO

5.1 Planteamiento de la controversia

- (25) La **pretensión** del partido recurrente es que se revoque el acuerdo impugnado y se dejen insubsistentes las actuaciones realizadas por el INE tendentes a delimitar las circunscripciones de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México para el proceso electoral ordinario 2023-2024.
- (26) Sostiene su **causa de pedir** en la supuesta incompetencia del INE para realizar la delimitación de las circunscripciones en las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, por el contrario, afirma que el IECM es quien tiene competencia para realizar esos trabajos, de acuerdo con el artículo vigésimo segundo transitorio de la Constitución Política de la Ciudad de México.
- (27) Por tanto, **el problema jurídico a resolver** consiste en determinar si el INE es competente o no para realizar la delimitación de las circunscripciones de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y a partir de ello, si fue debido que emitiera el acuerdo INE/CG447/2023, por el cual instruyó a la Junta General Ejecutiva para que, a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, realizara las actividades necesarias para presentar el proyecto de la delimitación de las citadas circunscripciones.

5.2 Agravios

- (28) Morena hace valer dos agravios que se sintetizan en los siguientes temas:
- A. Falta de competencia del INE
 - B. Falta de anticipación del INE para asumir el trabajo de la delimitación de las circunscripciones en las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México
 - C. Vicios propios del acuerdo



(29) Por cuestión de método, los agravios serán analizados en el orden y de conformidad con los apartados a los que se ha hecho referencia.⁸ Debido a que, en primer lugar, lo procedente es verificar la supuesta falta de competencia de la autoridad emisora del acto impugnado, ya que, en caso de asistirle la razón al recurrente, haría innecesario el estudio de los agravios restantes.

5.3 Consideraciones de la Sala Superior

A. Falta de competencia del INE

(30) Morena sostiene que el INE carece de competencia para llevar a cabo la delimitación de las circunscripciones de las demarcaciones territoriales en la Ciudad de México, la cual está conferida al IECM a través de lo dispuesto en el artículo vigésimo segundo transitorio, tercer párrafo, de la Constitución Política de la Ciudad de México, así como lo establecido en los artículos 4, apartado B), fracción VI; 36, inciso f); 50, fracción XXII; 62, fracción X, y fracción 96, fracción XIV, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México.

(31) Asimismo, el partido recurrente asegura que el Consejo General del INE inaplicó las referidas disposiciones locales con la emisión del acuerdo controvertido, con lo cual vulnera la autonomía del IECM.

(32) El agravio es **infundado**, por una parte, ya que la delimitación de las circunscripciones de las demarcaciones territoriales en la Ciudad de México sí es parte de la geografía electoral, ya que implica una distribución de la población para efectos de la representación política.

(33) Por la otra, tampoco le asiste la razón a Morena en relación con la supuesta inaplicación de normas locales por parte del INE, ya que el acto controvertido está amparado en las facultades que le confiere una norma de jerarquía superior a las señaladas por el recurrente.

⁸ Sin que ello implique alguna afectación al partido recurrente, de conformidad con el criterio contenido en la Jurisprudencia 4/2000, de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.**

(34) A continuación, se desarrollarán las premisas que sostienen estas conclusiones:

I. Organización político-administrativa de la Ciudad de México

(35) En primer lugar, es importante, para resolver la controversia, identificar cómo es la organización político-administrativa de la Ciudad de México de manera que sea posible identificar a que se refiere una circunscripción en una demarcación territorial y cuál es su función.

(36) Así, en el artículo 122, apartado A, fracción VI, de la Constitución general se establece que la división territorial de la Ciudad de México **para efectos de su organización político-administrativa será definida por lo dispuesto en la Constitución local**. Esto incluye el número, la denominación y los límites de las demarcaciones territoriales.

(37) Dicho precepto constitucional autoriza a la Ciudad de México a establecer divisiones internas con fines político-administrativos como una expresión de su soberanía.

(38) En ese sentido, en el artículo 52 de la Constitución Política de la Ciudad de México se regulan las demarcaciones territoriales, que son la base de la división y organización político administrativa de la entidad, el cual estará a cargo de un órgano de gobierno denominado alcaldía.

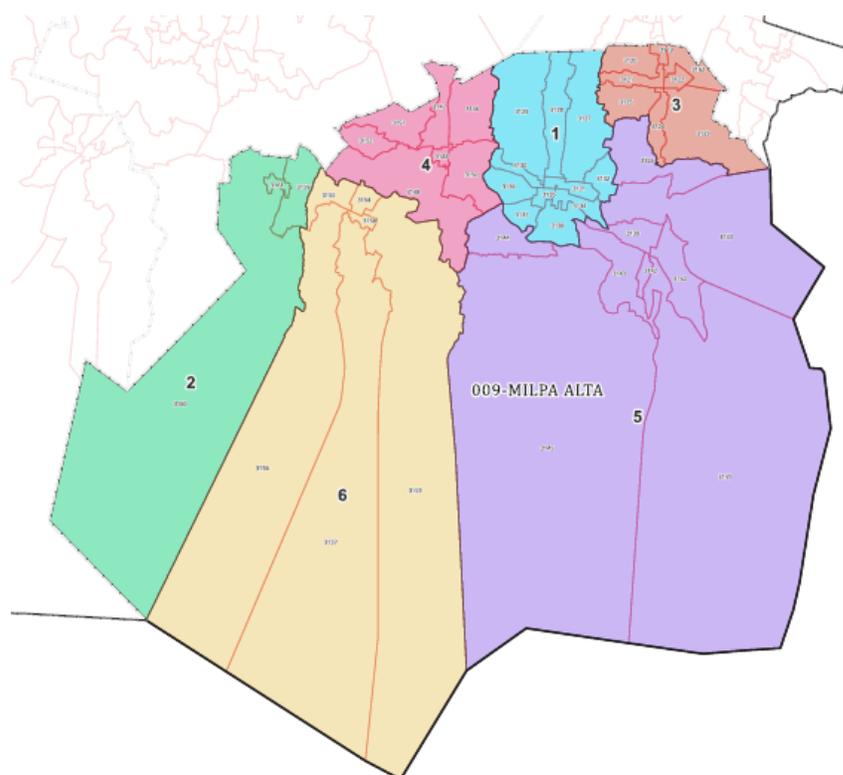
(39) Las demarcaciones en la Ciudad de México se conforman por habitantes, territorio y autoridades políticas democráticamente electas.

(40) Por su parte, en el artículo 53, apartado A, numeral 3, de la Constitución local, se establece que las alcaldías serán las autoridades políticas de las demarcaciones y serán electas por planillas entre siete y diez candidaturas. Adicionalmente, en este precepto se introduce el término de circunscripción de las demarcaciones territoriales.

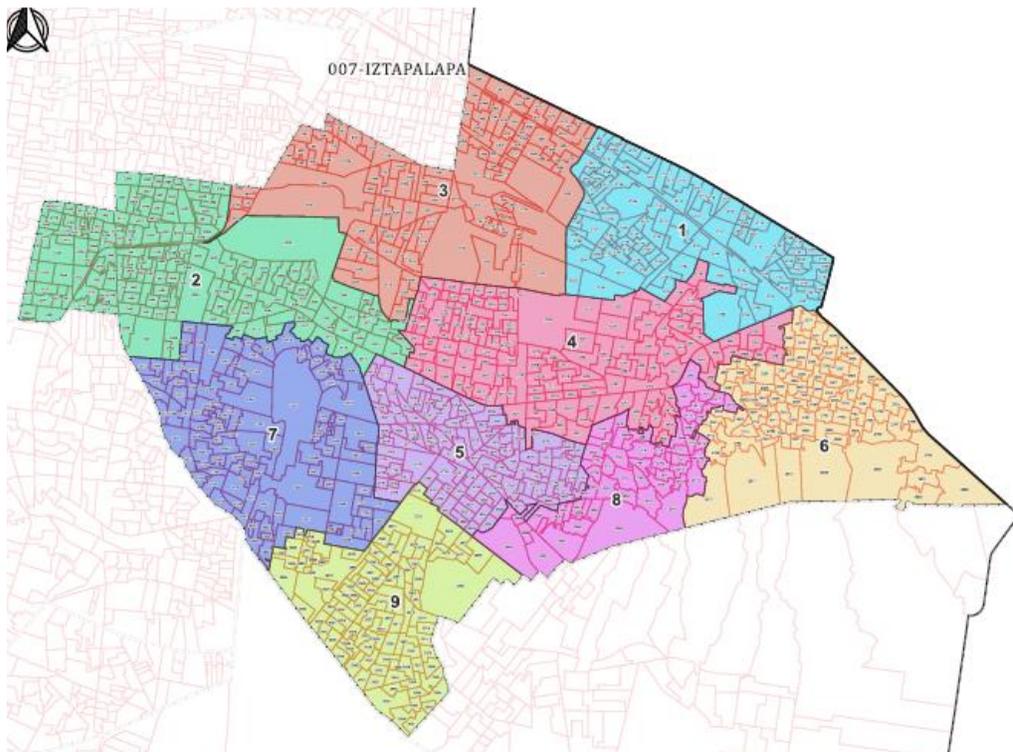
(41) La creación de este nivel de desagregación regional denominado circunscripción de la demarcación territorial se encuentra definido en el

artículo 4, inciso b), fracción VI, del Código Electoral de la Ciudad de México. En dicho precepto se afirma que las circunscripciones de las demarcaciones territoriales son los **límites territoriales de representación política**, los cuales serán definidos con base en criterios de población y configuración geográfica, así como de identidad social, cultural, étnica y económica.

(42) Al respecto, resultan ilustrativos los mapas de dos demarcaciones territoriales en la Ciudad de México. Las que cuentan con menor (Milpa Alta) y mayor (Iztapalapa) densidad poblacional, en los que se puede observar que la delimitación de las circunscripciones atiende al número de secciones.⁹



⁹ Los mapas forman parte de los anexos del Acuerdo INE/CG508/2023, mismo que se invoca como hecho notorio en términos de lo dispuesto en el artículo 15, párrafo 1, de la Ley de Medios.



- (43) De lo anterior se advierte que la Constitución general autorizó al constituyente local para que estableciera divisiones territoriales con fines político-administrativos que considerara necesarias para la Ciudad de México.
- (44) Esta facultad del Congreso local para decidir la forma de organización territorial es absoluta, en tanto los ajustes o modificaciones que realice no impliquen actividades de geografía electoral.
- (45) En un segundo momento, resulta importante definir el concepto de geografía electoral, así como la autoridad electoral que es competente para implementarla.

II. Geografía electoral y autoridad competente

- (46) Esta Sala Superior ha definido en la **Tesis LXXIX/2002**, de rubro **GEOGRAFÍA ELECTORAL. CONCEPTO Y PROPÓSITOS**, que la geografía electoral tiene el propósito de establecer que las divisiones territoriales con



finés electorales tiendan a reflejar una cierta unidad, con rasgos y características similares que se ven reflejados precisamente en el hecho de que el número de ciudadanos, ubicados en un mismo distrito electoral y que participan en un determinado proceso electoral, sea muy parecido, atendiendo a vialidades, medios de comunicación, aspectos socioculturales, accidentes geográficos, densidad poblacional, movilidad demográfica, entre otros.

(47) Así, a nivel federal y local se establece la división del territorio en distritos y circunscripciones —ámbitos geográficos (porciones territoriales) específicos para georeferenciar a la ciudadanía—. La delimitación de cada uno de los distritos y circunscripciones cumple con cuatro propósitos:

- i. Que cada voto emitido tenga el mismo valor, por servir siempre para elegir un número similar de representantes.
- ii. Evitar que en la delimitación de los distritos y circunscripciones prevalezcan motivos políticos que beneficien a un partido en especial.
- iii. Facilitar a la ciudadanía 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.
- iv. La homogeneidad de la población, con lo cual se busca preservar, en la medida de lo posible, la división geográfica preestablecida de barrios, colonias, alcaldías, municipios y la integridad de comunidades rurales e indígenas.

(48) La delimitación de la geografía electoral implica la realización de diversas actividades técnicas, multidisciplinarias, a través de una metodología y planeación determinada que tendrá como resultado que los distritos y circunscripciones electorales se constituyan en ámbitos territoriales con elementos que tienden a reflejar una cierta unidad, con rasgos y características similares que se ven reflejados precisamente en el hecho de que el número de ciudadanos, ubicados en un mismo distrito electoral

o circunscripción y que participan en un determinado proceso electoral, sea muy parecido, atendiendo a vialidades, medios de comunicación, aspectos socioculturales, accidentes geográficos, densidad poblacional, movilidad demográfica.

- (49) La división del territorio, federal o local, con fines electorales, no debe ser entendida como conformada por actos aislados que pueden ser fraccionados o considerar que solamente inciden o afectan a una elección determinada por su vinculación con el cargo que se elegirá, sino que forma parte de un todo complejo inmerso en la creación de la geografía electoral.
- (50) En términos de lo dispuesto en el artículo 41, párrafo tercero, fracción V, apartado B, inciso a), numeral 2, de la Constitución general se establece que **la geografía electoral es una facultad exclusiva conferida al INE.**
- (51) En ese sentido, en el párrafo 3 del artículo 224 de la LGIPE, se señala que previo a que se inicie el proceso electoral, el Consejo General del INE determinará el ámbito territorial de cada una de las cinco circunscripciones plurinominales.
- (52) Asimismo, con fundamento en el artículo 54, párrafo 1, incisos g) y h), de la LGIPE, corresponde a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del INE formular, con base en los estudios que realice, el proyecto de división del territorio nacional en 300 distritos electorales uninominales, así como el de las cinco circunscripciones plurinominales y mantener actualizada la cartografía electoral del país, clasificada por entidad, distrito electoral federal, distrito electoral local, municipio y sección electoral. En esa línea, resulta aplicable lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 78/2017 y su acumulada 79/2017, en la que se sostuvo que corresponde al INE llevar a cabo todo lo concerniente a la delimitación de los distritos federales y locales, así como de las circunscripciones electorales.
- (53) Expresamente, la Corte señaló que, como una función nacional a cargo del INE, la geografía electoral, debe ser entendida como una atribución integral que comprende, no sólo la delimitación de los distritos electorales y la



división del territorio en secciones electorales, sino también la delimitación territorial de las circunscripciones plurinominales, esto, pues todas estas funciones implican, de igual manera, la división del territorio con fines electorales.

- (54) Asimismo, expuso que de un análisis de la intención del poder reformador en la reforma electoral de dos mil catorce, era posible concluir que cualquier función que implique la distribución de áreas territoriales con efectos electorales es competencia exclusiva del INE.
- (55) La determinación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación implica, para esta Sala Superior, una eficacia vinculante (*res interpretata*), de conformidad con el artículo 94, doceavo párrafo, de la Constitución general.
- (56) Dicho lo anterior, lo procedente es verificar si ¿la delimitación de las circunscripciones de las demarcaciones territoriales en la Ciudad de México es un ejercicio de geografía electoral o se limita a una división política administrativa de las alcaldías?

III. La delimitación de las circunscripciones de las demarcaciones territoriales en la Ciudad de México constituye un ejercicio de geografía electoral

- (57) Esta Sala Superior advierte que la delimitación de las circunscripciones de las demarcaciones territoriales en la Ciudad de México es la distribución de población para efectos de representación electoral y, por lo tanto, es un ejercicio de geografía electoral, como será demostrado a continuación.
- (58) En el artículo 4, apartado B), fracción VI, del Código local, **las circunscripciones de las alcaldías son el límite territorial de representación política** basado en criterios de población y configuración geográfica, así como de identidad social, cultural, étnica y económica.

- (59) La Ciudad de México contará con ciento veintinueve circunscripciones distribuidas entre las dieciséis demarcaciones territoriales que serán electas por el principio de mayoría relativa.¹⁰
- (60) Estas circunscripciones tienen como función **dividir el territorio de las demarcaciones en poblaciones homogéneas para que sean representadas por una concejalía** por cada número determinado de habitantes, según lo dispone el artículo 16, ante penúltimo párrafo, del Código local.
- (61) En ese sentido, en el artículo 17, fracción V, del Código local, se establece que los cargos de elección popular se elegirán de acuerdo con el ámbito territorial. En el caso, de **las concejalías serán diez a quince por cada una de las demarcaciones territoriales** de la Ciudad de México, de los cuales el **60 % será electo por el principio de mayoría relativa** en su conjunto por la planilla ganadora y el **40 % será determinado por la vía de representación proporcional** que se asigne a cada partido, así como a las candidaturas sin partido.
- (62) Los requisitos para ser concejal son los mismos que se estipulan en el artículo 21 del Código local para ser alcaldesa o alcalde y son:
- I. Tener la ciudadanía mexicana en el ejercicio de sus derechos;
 - II. Tener por lo menos veinticinco años al día de la elección;
 - III. **Tener residencia efectiva en la demarcación territorial correspondiente a su candidatura**, por lo menos de seis meses ininterrumpidos inmediatamente anteriores al día de la elección;
 - IV. No ser legislador o legisladora en el Congreso de la Unión o en el Congreso de la Ciudad; juez, magistrada o magistrado,

¹⁰ Con base en los datos del Censo de Población y Vivienda 2020 del INEGI, considerando el total de población por sección electoral.



Consejera o Consejero de la Judicatura del Poder Judicial; no ejercer un mando medio o superior en la administración pública federal, Local o de las alcaldías; militar o miembro de las fuerzas de seguridad ciudadana de la Ciudad, a menos que se separen de sus respectivos cargos por lo menos 60 días antes de la elección;

V. No ocupar el cargo de Ministra o Ministro de algún culto religioso, a no ser que hubiere dejado de serlo con cinco años de anticipación y en la forma que establezca la ley;

VI. No haber sido sentenciada o sentenciado por el delito de violencia política contra las mujeres en razón de género.

(63) Si bien la normativa local no establece como obligación que la persona candidata a concejal resida en a la circunscripción que representará, lo cierto es que **los ajustes sí implican cambios en la geografía electoral local.**

(64) Acorde con lo anterior, como se anticipó, en el artículo 53, apartado A, numeral 3, primer párrafo, de la Constitución Política de la Ciudad de México, se establece que las personas concejales y sus respectivos suplentes, cada uno, **representará una circunscripción dentro de la demarcación territorial.**

(65) De los preceptos señalados se concluye que una circunscripción equivale a una concejalía, por lo cual es evidente que el ejercicio de delimitación de estos espacios **sí impacta en la ubicación de la ciudadanía para efecto del voto y, por tanto, en la representación política.**

(66) Una interpretación diversa dejaría sin sentido la existencia de circunscripciones dentro de las alcaldías, ya que sería innecesario buscar una homologación en la distribución poblacional y estar realizando trabajos para ajustarlas con motivo de la movilidad de la integración de nuevos asentamientos humanos, la modificación de límites territoriales y el incremento o disminución de personas ciudadanas por secciones.

- (67) De lo expuesto, la delimitación de las circunscripciones de las demarcaciones territoriales en la Ciudad de México sí es una actividad propia del INE, porque tiene como fin lograr una adecuada representación ciudadana que refleje la proporcionalidad y equidad del voto.
- (68) Con base en lo expuesto, esta Sala Superior debe analizar si existe una contradicción normativa que faculta a una autoridad electoral diversa a la constitucional y legalmente autorizada para realizar trabajos de geografía electoral.

IV. Detección de una antinomia

- (69) La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que la antinomia es la situación en que dos normas pertenecientes a un mismo sistema jurídico, que concurren en el ámbito temporal, espacial, personal y material de validez, atribuyen consecuencias jurídicas incompatibles entre sí a cierto supuesto fáctico y esto impide su aplicación simultánea.¹¹
- (70) Al respecto, esta Sala Superior ha considerado que esta incompatibilidad, en principio, puede resultar aparente, pues para determinar la real incompatibilidad, debe comprobarse que en tanto una norma “A” ordena o permite cierta situación o consecuencia jurídica, una diversa norma “B” prohíbe esa misma situación o consecuencia jurídica.¹²
- (71) Tal comprobación, como se ha señalado debe realizarse a través de la comparación de los ámbitos temporal, espacial, personal y material de validez de las normas jurídicas a las que se atribuye incompatibilidad, por lo que, si uno sólo de esos ámbitos es distinto en ambas normas, entonces la antinomia denunciada es sólo aparente, de lo contrario si los cuatro ámbitos de validez coinciden, se está en presencia de una real antinomia.
- (72) En el particular, la reforma constitucional en materia político-electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil

¹¹ Tesis aislada **ANTINOMIAS O CONFLICTOS DE LEYES. CRITERIOS DE SOLUCIÓN**, con número de registro 165344, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, página 2788.

¹² Véanse SUP-RAP-395/2016, SUP-RAP-364/2016 y SUP-RAP-363/2016.



catorce, el INE adquirió nuevas atribuciones y facultades relativas al desarrollo de los procesos electorales federales, locales y concurrentes.

- (73) Las nuevas disposiciones constitucionales distribuyeron las funciones entre la autoridad nacional y las autoridades locales, lo que destacó la previsión de un principio de competencia residual similar al que prevalece para la distribución de responsabilidades entre autoridades federales y estatales. De esto, se interpretó que todas las atribuciones que no fueron reservadas expresamente al INE se confieren a los OPLES, de conformidad con el artículo 124 constitucional.
- (74) El esquema de distribución de competencias fijó atribuciones del INE en dos categorías: 1) las que aplican en los ámbitos federal y locales, y 2) las que solamente atañen al ámbito federal.
- (75) En el apartado B del artículo 41, base V, de la Constitución general se enlistan las atribuciones del INE para los procesos electorales federal y locales:

Apartado B. Corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen esta Constitución y las leyes:

a) Para los procesos electorales federales y locales:

1. La capacitación electoral;

2. La geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales;

3. El padrón y la lista de electores;

4. La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas;

5. Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales;

6. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y

7. Las demás que determine la ley.

b) Para los procesos electorales federales:

1. Los derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos;
2. La preparación de la jornada electoral;
3. La impresión de documentos y la producción de materiales electorales;
4. Los escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley;
5. La declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores;
6. El cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, y
7. Las demás que determine la ley.

(76) En el apartado C, se encuentran las facultades que la norma suprema asignó a los OPLES:

1. Derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos;
2. Educación cívica;
3. Preparación de la jornada electoral;
4. Impresión de documentos y la producción de materiales electorales;
5. Escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley;
6. Declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones locales;
7. Cómputo de la elección del titular del poder ejecutivo;
8. Resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral, y conteos rápidos, conforme a los lineamientos establecidos en el Apartado anterior;
9. Organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local;
- 10. Todas las no reservadas al Instituto Nacional Electoral, y**
11. Las que determine la ley.

[énfasis añadido]

(77) En el caso, en el artículo 41, base V, apartado B, inciso a), numeral 2, de la Constitución general se establece que **la geografía electoral es competencia del INE en los procesos electorales federales y locales**. Esta disposición se encuentra regulada en el artículo 32, punto 1, inciso a),



fracción II, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en la que se prevé que el INE tiene atribuciones para llevar a cabo la geografía electoral, que incluye la determinación de los distritos electorales, federales y locales, y su división en secciones electorales, así como la delimitación de las circunscripciones plurinominales y el establecimiento de cabeceras.

- (78) Por su parte, en el artículo Transitorio vigésimo segundo, tercer párrafo, de la Constitución Política de la Ciudad de México se establece que la determinación de las circunscripciones de las demarcaciones territoriales será realizada por el organismo público electoral local (IECM). Con base en esta disposición, en los artículos, así como 4, apartado B), fracción VI; 36, inciso f); 50, fracción XXII; 62, fracción X, y fracción 96, fracción XIV, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México se reitera la facultad de la autoridad administrativa local para que lleve a cabo un ejercicio de geografía electoral: delimitar las circunscripciones de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.
- (79) Como se observa, por una parte, la Constitucional general establece que el INE será el encargado, exclusivamente, de la geografía electoral; sin embargo, por otro lado, la Constitución local concede facultades de geografía electoral al IECM para que ejecute esa función de delimitar las circunscripciones de las demarcaciones territoriales.
- (80) Siguiendo la metodología establecida para descartar la existencia de una antinomia, esta Sala Superior tiene por acreditado que, en el caso, sí hay una aparente contradicción entre el artículo 41, base V, apartado B, inciso a), numeral 2, de la Constitución general y el artículo **Transitorio vigésimo segundo**, tercer párrafo, de la Constitución Política de la Ciudad de México.
- (81) Ambas disposiciones son de índole constitucional, aunque una general y otra local; concurren en el ámbito temporal (ambas se encuentran en vigor); espacial (si bien una de ellas solamente es aplicable en el territorio de la Ciudad de México, la otra norma es de carácter federal y, por lo tanto,

de aplicación en toda la República al ser una competencia reservada para una autoridad de carácter nacional) y personal (ciudadanía), así como en la materia (electoral).

(82) Ante tal aparente conflicto, la doctrina científica ha establecido que los casos que no exista la factibilidad de solucionar la contradicción de normas con interpretación, dado que ambas establecen dos consecuencias diferentes ante un mismo supuesto normativo, entonces se debe acudir a los métodos o criterios tradicionales de solución de antinomias mediante la permanencia de una de ellas y la expulsión de la otra, criterios que se enuncian y que han sido adoptados también en la práctica jurisdiccional. Destacan los siguientes:

- **Criterio jerárquico** (*lex superior derogat legi inferiori*). Ante la colisión de normas provenientes de fuentes ordenadas de manera vertical o dispuestas en grados diversos en la jerarquía de las fuentes, la norma jerárquicamente inferior tiene la calidad de subordinada y, por tanto, debe ceder en los casos en que se oponga a la ley subordinante.
- **Criterio cronológico** (*lex posterior derogat legi priori*). En caso de conflicto entre normas provenientes de fuentes jerárquicamente equiparadas, es decir, dispuestas sobre el mismo plano, la norma creada con anterioridad en el tiempo debe considerarse abrogada tácitamente y, por tanto, ceder ante la nueva.
- **Criterio de especialidad** (*lex specialis derogat legi generali*). Ante dos normas incompatibles, una general y la otra especial (o excepcional), prevalece la segunda. El criterio se sustenta en que la ley especial substrahe una parte de la materia regida por la de mayor amplitud, para someterla a una reglamentación diversa (contraria o contradictoria), y esto se hace derivar del postulado del legislador racional, que tiende a rechazar la actitud contradictoria de los autores de las normas y se traduce en demostrar que no existe antinomia a través de una interpretación restrictiva.



- (83) De los anteriores, el criterio jerárquico es el idóneo para resolver el conflicto entre las normas que facultan a autoridades diversas para realizar una misma función.
- (84) Según este principio, cuando existan dos disposiciones normativas que establezcan consecuencias incompatibles una con la otra, se deberá de aplicar la disposición normativa que provenga de la norma con mayor jerarquía.
- (85) En el particular, ha quedado demostrado que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, párrafo tercero, fracción V, apartado B, inciso a), numeral 2, de la Constitución general, la geografía electoral es una facultad exclusiva del INE, por lo que esta norma es la que debe prevalecer en el caso para efecto de determinar la competencia, al ser jerárquicamente, superior a cualquier otra disposición prevista en una constitución local o leyes locales. Lo anterior, de conformidad con el principio de supremacía constitucional previsto en el artículo 133, en relación con el 41, primer párrafo, de la Constitución Federal.
- (86) Esto, ya que en el artículo 41, primer párrafo de la Constitución general se establece que las constituciones de los Estados y la Ciudad de México no puede contravenir lo estipulado en el Pacto Federal. De igual forma, en el artículo 116, fracción IV, del mismo ordenamiento, se prevé que las normas a las que deberán sujetarse las constituciones y las leyes de los estados en materia electoral tienen que estar acordes con las bases que establece la misma Constitución general y las leyes generales de la materia. En el mismo sentido, el artículo 122, Apartado A, fracción IX, de la Constitución general dispone que la Constitución y las leyes de la Ciudad de México deberán ajustarse a las reglas que en materia electoral establece la fracción IV del artículo 116 de la Constitución federal y las leyes generales correspondientes.
- (87) De esta forma, en la Constitución general se establecen las atribuciones que deben entenderse como mutuamente excluyentes entre las autoridades electorales nacional y las locales, con la inclusión de la cláusula de competencia residual (artículo 41, base V, apartado C, párrafo

primero, numeral 10), ya que los OPLES tienen conferidas las materias que no están reservadas al INE y los congresos estatales las que no estén atribuidas al Congreso de la Unión.

- (88) Adicionalmente, esta Sala Superior no advierte la necesidad de realizar, en el caso, un estudio de constitucionalidad *ex officio* de las normas locales, ya que los derechos humanos de participación política de la ciudadanía de la Ciudad de México se encuentran garantizados para tener una geografía electoral adecuada y emitida por la autoridad competente.
- (89) Por consiguiente, por las razones anteriores, el IECM no tiene atribuciones para llevar a cabo ejercicios de geografía electoral, al ser una facultad exclusiva y excluyente del INE, lo cual no implica que entre estas autoridades electorales no se puedan llevar a cabo diversas actividades en coordinación y cooperación para cumplir con los fines que constitucional y legalmente tienen establecidos.

B. Falta de anticipación del INE para asumir el trabajo del IECM

- (90) Morena señala que se afecta la certeza del proceso electoral local ordinario, porque el IECM ya se encontraba trabajando para determinar las circunscripciones en las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México cuando el INE, de forma injustificada, asumió los trabajos realizados. En ese sentido, considera que, en todo caso, el INE debió asumir dicha tarea con la anticipación suficiente para no generar incertidumbre en el proceso electoral.
- (91) Esta Sala Superior considera que el agravio es **inoperante** por **ineficaz**, ya que no existe disposición normativa que establezca un periodo de anticipación dentro del cual el Consejo General del INE pueda instruir a sus órganos correspondientes realizar las actividades necesarias para presentar el proyecto de la delimitación de las circunscripciones de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México para el proceso electoral local 2023-2024, en todo caso, la única limitante a fin garantizar



la certeza es que la delimitación de circunscripciones es que se realice antes del inicio del proceso electoral en el cual se va a aplicar.

- (92) En este caso, no le son aplicables las normas y procedimientos establecidos en la LEGIPE¹³ para que el INE ejerza sus facultades de **asunción**¹⁴ o **atracción**¹⁵, ya que la delimitación de las circunscripciones territoriales de la ciudad de México no es una función que sea susceptible de asumirse o atraerse por el INE, ya que es una de sus facultades originarias.
- (93) Las facultades de asunción o atracción se ejercen únicamente cuando se trata de actividades competencia de la función electoral que corresponden a los OPLES.
- (94) Como ha sido expuesto, en el caso, la delimitación de las circunscripciones territoriales de la Ciudad de México no es una función que corresponda al IECM, sino que se trata de una facultad exclusiva del INE, por lo que no le era exigible seguir un procedimiento o actuar dentro de un periodo de anticipación en concreto, que no sea antes del inicio del proceso electoral ordinario.
- (95) De ahí que, si el acuerdo impugnado se emitió veintisiete de julio de dos mil veintitrés, previo al inicio del proceso electoral local ordinario en la Ciudad de México -el cual comenzó el diez de septiembre pasado¹⁶- no hay alguna afectación a la certeza como lo señala el partido recurrente.

¹³ Véase artículos 121 y 124 de la LEGIPE.

¹⁴ Artículo 120, numeral 2 de la LEGIPE. Se entiende por asunción la atribución del Instituto de asumir directamente la realización de todas las actividades propias de la función electoral que corresponden a los Organismos Públicos Locales, en términos del inciso a) del Apartado C, de la Base V del artículo 41 de la Constitución.

¹⁵ Artículo 120, numeral 3 de la LEGIPE. Se entiende por atracción la atribución del Instituto de atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los Organismos Públicos Locales, cuando su trascendencia así lo determine o para sentar un criterio de interpretación, en términos del inciso c) del Apartado C, de la Base V del artículo 41 de la Constitución.

¹⁶ Véase boletín oficial del IECM en la liga electrónica <https://www.iecm.mx/noticias/da-iecm-banderazo-de-inicio-del-proceso-electoral-local-ordinario-2023-2024/#:~:text=El%20Consejo%20General%20del%20Instituto.cargos%20de%20Jefatura%20de%20Gobierno%2C>

C. Agravios por vicios propios del acuerdo

- (96) Morena sostiene que la autoridad responsable, al emitir el acuerdo impugnado, no estableció diagnósticos, parámetros claros y/o elementos de evaluación para que el INE ejerza una atribución que corresponde de origen al IECM.
- (97) Para esta autoridad jurisdiccional son **inoperantes** por **genéricos** sus argumentos al tratarse de un razonamiento vago e impreciso, ya que el partido actor omite exponer los razonamientos lógico-jurídicos tendentes a demostrar en qué consisten esos diagnósticos y/o parámetros claros de evaluación de los que a su parecer adolece el acuerdo; por qué son necesarios para que el INE ejerza esa atribución; o bien cuál es la afectación que se produce, de manera que esta Sala Superior pueda realizar un pronunciamiento al respecto.
- (98) El partido actor se limita a fundar su agravio en cuestiones que ya se atendieron en el apartado A y B de esta sentencia, esto es, reitera la falta de competencia del INE para emitir el acuerdo impugnado. Asimismo, a su parecer, el acto controvertido genera falta de certeza, debido que falta poco tiempo para el inicio del proceso electoral local en la Ciudad de México cuando el INE decide implementar un plan de trabajo para la delimitación de las circunscripciones de las demarcaciones territoriales.
- (99) Es pertinente destacar que la carga de expresar argumentos a través de los cuales los actores de los medios de impugnación cuestionan de manera frontal y directa las consideraciones que sustenten determinado acto o resolución impugnada, no puede verse solamente como una exigencia, sino como un deber de que los planteamientos de los inconformes constituyan una secuela lógica, concatenada y coherente que sirva para controvertir, de forma frontal, eficaz y real, las consideraciones del acto reclamado.
- (100) Por tanto, se estima que el apelante dejó de cumplir con la carga argumentativa mínima para que este órgano jurisdiccional esté en aptitud jurídica de analizar si el acuerdo impugnado adolece de vicios propios, por



carecer de elementos de evaluación como se alega, de ahí que se consideren inoperantes los argumentos vertidos.

- (101) Adicionalmente, el partido reconoce que la base de los trabajos que el Consejo General del INE ordenó realizar a sus órganos para llevar a cabo este ejercicio de geografía electoral, tienen de base las actividades realizadas por el IECM, autoridad que en su concepto estaba facultada para realizar dicha tarea y, por lo tanto, no hay incertidumbre sobre los actos preparatorios que servirán de base para la toma de decisión sobre la delimitación de las circunscripciones en las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

6. RESOLUTIVO

ÚNICO. Se **confirma** el acuerdo controvertido.

NOTIFÍQUESE como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, archívense el expediente como un asunto concluido y, en su caso, devuélvase la documentación exhibida.

Así, por *** de votos, lo resolvieron y firmaron de manera electrónica las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El secretario general de acuerdos autoriza y da fe de que la presente resolución se firma de manera electrónica.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.