

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD  
15/2017 Y SUS ACUMULADAS 16/2017,  
18/2017 Y 19/2017**

**PROMOVENTES: MORENA, PARTIDO  
NUEVA ALIANZA, PROCURADURÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA Y COMISIÓN  
NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

**ASUNTO: AMICUS CURIAE**

Ciudad de México, a 25 de agosto de 2017.

**MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK.  
INSTRUCTOR LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD.  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.**

Porfirio Muñoz Ledo, Luis Gustavo Vela Sánchez, Juan Alfonso Velasco Salazar, César Zúñiga Salas, Andrea Odeth Pérez Pérez, Víctor Hugo Domínguez Loera, Hugo Erasmo Núñez Gómez, Jorge Iván Núñez Bautista, Sergio Alvarez Cruz, Lucina Esbeydi Flores Acatitla comparecemos ante Usted a exponer las siguientes razones que sostienen la constitucionalidad de los preceptos impugnados de la Constitución Política de la Ciudad de México:

La Ciudad de México ha reivindicado la soberanía de su pueblo incluso antes de la gesta de Independencia de 1810. Después de dos siglos de reticencias, consiguió el reconocimiento de autonomía en lo concerniente a su régimen interior mediante una Constitución Política propia.

Recién comienzan los reconocimientos internacionales por esa Constitución, y los poderes federales ya han decidido frenar los avances. A pesar de su participación en la elaboración de nuestra Constitución local, el Legislativo y el Ejecutivo de la Unión encabezan la lista de los siete actores que impugnaron la Carta local ante el máximo tribunal del país. Hágase visto en la historia de México un embate así contra un miembro del pacto federal.

En nuestra República, el federalismo es un concepto fundacional que halla su origen en las diputaciones provinciales establecidas en la Constitución de Cádiz y se asienta tras el denominado “Voto del Congreso” del 12 de junio de 1823 –precedente de la Constitución de 1824–, cuya adopción disipó la tendencia al desmembramiento del naciente país. Dicho principio fue ratificado en 1857 como un respiro después de superar uno de los varios motivos que causaron tantos conflictos a nuestra nación en el siglo XIX. Para el Congreso Constituyente de 1917, pese al verticalismo de la dictadura de Porfirio Díaz, el federalismo se asumió sin debate.

El orden constitucional mexicano concibe al pacto federal como un conducto por medio del cual el pueblo ejerce su poder original: “*El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.*”

Como disponen los artículos 39 y 41, la soberanía recae en el pueblo, ésta se ejerce a través de los poderes de la Unión y de manera simultánea por los de los Estados y los de la Ciudad de México, los cuales deben acatar el espíritu y las decisiones políticas fundamentales de la Carta Magna. Se habla entonces de cosoberanía.

La esencia del federalismo radica en la coexistencia de instancias decisionales de poder público: una de orden nacional, cuyas competencias deben delimitarse y vincularse exclusivamente con tareas relativas a la conducción del Estado; y otras de orden subnacional, independientes de la autoridad federal y con competencias ilimitadas para determinar su organización y régimen interior. Las relaciones entre ambos órdenes de gobierno son de coordinación, no de subordinación, y se guían por lo establecido en la Constitución Federal.

Esta dualidad aproxima la toma de decisiones al pueblo y posibilita la atención de sus necesidades inmediatas. En ese sentido, es muy importante salvaguardar un sistema de distribución de competencias basado en el principio de subsidiariedad, donde prevalezca la solución de los problemas por la autoridad más próxima a la ciudadanía, en los casos en que sea posible, y permita la actuación de la federación sólo de manera solidaria.

En este orden de ideas, es necesario analizar cuáles son los límites razonables que existen, tanto para las entidades federativas en la organización de sus regímenes interiores, como para los poderes de la Unión en el marco del pacto federal. El marco constitucional del sistema federal mexicano contemplado en los artículos 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 71, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 124, 133 y 135 está irrefutablemente dirigido a establecer un sistema de distribución competencial en el cual las entidades federativas puedan regirse libremente, asumiendo los principios constitucionales, a través de **facultades expresas, concurrentes y residuales** y respetando en todo momento las **prohibiciones relativas y absolutas** que la propia Ley Fundamental establece.

En ese sentido, el criterio de interpretación del ámbito competencial está claramente definido por nuestra Carta Magna en su artículo 124: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.” Por lo cual, **en materia de competencias debe prevalecer una interpretación exegética de la Constitución** a fin de salvaguardar el federalismo.

En suma, **el único límite que tienen las entidades federativas para legislar es: no contravenir los principios constitucionales ni establecer disposiciones que redunden en perjuicio de las personas**; por lo cual, de acuerdo con la potestad de libre configuración, **las normas locales son constitucionales aunque no estén previstas en la Constitución Federal, siempre y cuando no la contradigan**.

El ejercicio de las facultades residuales previsto en el artículo 124 es el principal incentivo para los Estados de la Unión y la Ciudad de México en la construcción de un federalismo reforzado que debería celebrarse por los poderes federales, máxime cuando las legislaturas lo ejercen a favor del cumplimiento de la Constitución General en sus fines y valores.

En ese sentido, no parece razonable oponer interpretaciones restrictivas de la Constitución Federal para reprochar a las entidades federativas cuando asumen sus decisiones políticas fundamentales con el objetivo de ampliar los derechos para las personas y fortalecer el régimen democrático, la participación ciudadana, el equilibrio entre los poderes y el régimen de responsabilidades de los servidores públicos, en atención a la realidad y necesidades específicas de sus habitantes.

El falso argumento de que la Ciudad de México tiene un régimen constitucional inferior al de las demás entidades federativas por tener autonomía y no soberanía, carece por completo de sustento constitucional. En primer lugar porque la soberanía reside en el pueblo y el pueblo de la Ciudad de México es tan soberano como los de las demás entidades y, en segundo, porque no existen diferencias en las potestades generales de la Ciudad respecto a los Estados de la República sino en temas concretos como es el caso de las alcaldías.

Las más de las veces, la Carta Magna federal coloca en un plano de igualdad a la Ciudad y a los Estados de la Unión. Si hubiese sido voluntad del constituyente permanente poner otra clase de límites a la Constitución de la

Ciudad de México, la hubiera expresado como lo hizo, huelga decir, en el caso de las alcaldías.

En un Estado federal, el establecimiento de una Constitución local parte de la premisa indiscutible de que hay un orden constitucional nacional superior que le reconoce vigencia y fundamenta su propia existencia. Por lo cual, la presencia de un orden normativo local, en ningún sentido y bajo ninguna circunstancia, puede interpretarse como sustitutivo del federal; por el contrario, la legislación local debe favorecer el cumplimiento de los principios de la federación y, por su parte, el orden federal debe respetar la coexistencia con los poderes locales respetando su facultad para establecer libremente su régimen interior.

En el caso de la Constitución de la Ciudad, no existe disposición alguna en todo el cuerpo normativo que pretenda desentenderse o invalidar los preceptos de la Carta Magna federal, por lo contrario, existen numerosas remisiones a ésta que tienen por objetivo favorecer su cumplimiento desde el ámbito local, en el entendido de su complementariedad mutua.

En ese contexto, bajo la perspectiva del federalismo mexicano, no existen prohibiciones para que la Ciudad de México:

- Defina una carta de derechos para sus habitantes;
- Ratifique que los derechos humanos son el parámetro de regularidad constitucional local;
- Reconozca el derecho a la personalidad;
- Reconozca el derecho a la identidad;
- Reconozca igualdad de derechos a todas las estructuras de comunidad familiar;
- Reconozca el derecho a la libertad religiosa;
- Establezca derechos reproductivos;
- Involucre a las alcaldías en la tutela de los espacios educativos;
- Establezca el derecho a una muerte digna;
- Garantice el derecho al secreto profesional para proteger a los periodistas;
- Garantice el derecho de acceso a la ciencia y a la innovación tecnológica;
- Ratifique los derechos laborales previstos por la Constitución Federal;
- Proteja los derechos de las personas migrantes;
- Tutele el derecho al agua;

- Proteja los conjuntos arqueológicos, artísticos, históricos y paleontológicos;
- Establezca instituciones de coordinación metropolitana;
- Instituya la revocación de mandato;
- Prohíba los vicios cotidianos de las elecciones;
- Favorezca la representación pura y con ello fortalezca la pluralidad del congreso;
- Establezca la obligatoriedad de la administración pública para hacer ajustes razonables en función de la accesibilidad universal;
- Establezca mecanismos de participación ciudadana en el poder judicial;
- Impida la concentración de poder del presidente del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad,
- Establezca mecanismos de exigibilidad a nivel local;
- Proteja a las personas privadas de su libertad y les garantice una reinserción social cuando hayan compurgado su pena;
- Ratifique la participación de los particulares en el ejercicio de la acción penal;
- Establezca un instituto autónomo de defensoría pública;
- Establezca un órgano de coordinación del Ejecutivo local con las alcaldías;
- Procure el arraigo territorial de los concejales de las alcaldías;

Estas figuras son materia de las impugnaciones que nos ocupan y, aunque algunas de ellas pueden ser polémicas, la gran mayoría está a discusión con argumentos característicos del partido conservador del siglo XIX, pues no hay ninguna prohibición expresa sobre ese tipo de materias.

Si bien, el federalismo en nuestro país no es más objeto de discusiones doctrinales desde 1847, es un principio que poco a poco ha perdido su significado en nuestro país. Gozamos un federalismo de fachada en el que subyace una tendencia centralista. Posiciones del todo conservadoras llaman “federalización” a lo que realmente es “centralización” de funciones en el orden federal de gobierno: dictar leyes de jurisdicción general e incrementar exponencialmente las materias reguladas en la CPEUM redundan en el menoscabo de la libertad configurativa de las partes integrantes de la federación.

Muestra de ello es el artículo 73 constitucional, el cual establece expresamente las facultades del Congreso de la Unión y que ha sido objeto de

setenta y ocho reformas: a las treinta y un fracciones con las que contaba en 1917 se le han sumado, cuando menos, otras veintiséis.

Si bien, se ha hecho costumbre que algunas entidades federativas no ejerzan sus potestades al replicar casi con calca el texto de la Constitución Federal, se abusa del principio de supremacía constitucional para invalidar la diversidad que posibilita el federalismo. Esta tergiversación de los conceptos no hace sino disfrazar las más anquilosadas posiciones para hacer nugatoria la coexistencia de los órdenes de gobierno.

A pesar de que el artículo 40 de nuestra Constitución federal es esencialmente el mismo de 1857, lo cierto es que en la práctica el sistema federal ha ido en detrimento. ¿En qué momento el federalismo se entendió como centralismo? Ello repercute en el desmantelamiento gradual del pacto federal, aleja a la ciudadanía de las instancias que toman decisiones y acota el desarrollo de la pluralidad política, social y cultural que existe en nuestro país.

Un federalismo auténtico y funcional es el que sintetiza de manera armónica un sistema de distribución competencial en el que la federación y las entidades federativas no se enfrentan en desdoro de uno y otro por el ejercicio de las facultades, sino en la búsqueda del adecuado funcionamiento sistémico de los órdenes de gobierno.

Instituciones fundamentales del orden jurídico nacional tuvieron su origen en legislaciones de las entidades federativas como el juicio de amparo, el sufragio de las mujeres, la procuraduría de los pobres (antecedente del ombudsman) y las leyes laborales que se establecieron en los Estados antes de consagrarse en la Constitución Federal.

Por otra parte, los gobiernos locales deben asumir responsabilidades específicas que difícilmente las autoridades federales podrían enfrentar. La proximidad con la población es una condición que obliga a los gobiernos locales a evaluar los riesgos sociales presentes en sus comunidades y a comprometerse en para actuar en favor de la dignidad de las personas y del bienestar nacional.

En conclusión, la discusión que hoy nos ocupa trasciende la interpretación de meros preceptos legales. Se están debatiendo las ideas que detentan la configuración de las instituciones: el sistema federal, la soberanía, la democracia, el equilibrio de poderes, los derechos humanos, el Estado laico, los principios del desarrollo económico y la rendición de cuentas.

La determinación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en este juicio, definirá la forma en que se concibe el sistema federal mexicano, toda vez que establecerá directrices sobre el alcance competencial de las entidades federativas en relación con los principios constitucionales. Ese Alto Tribunal, tiene en sus manos realizar una interpretación originalista de las decisiones políticas fundamentales de nuestro orden jurídico y declarar la validez de los preceptos impugnados por ser coherentes con éste y coadyuvar a su garantía.

En su papel de máximo intérprete de la Constitución Federal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación habrá de analizar las impugnaciones contra la Constitución de la Ciudad de México tomando como referente superior a la Constitución nacional y no avanzar un paso más allá de ello. El pleno de la Corte debe asumir rigurosamente su papel de intérprete.

La Ciudad de México, después de casi doscientos años de reticencias ha superado las intromisiones del Congreso de la Unión y del Ejecutivo federal; ahora que lo ha logrado es indispensable que el máximo tribunal de la Federación tutele la libertad configurativa de la Ciudad que acaba de atribuirse a la capital del país. La efectiva autonomía de la Ciudad de México constituye un paso indispensable para la consolidación de un auténtico federalismo.

Por lo antes expuesto,

**A ESA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**, por conducto de **USTED SEÑOR MINISTRO INSTRUCTOR**, atentamente pido se sirva:

**Primero.** Tenernos por presentados formulando *amicus curiae*.

**Segundo.** En su oportunidad, proponer el reconocimiento de validez del “*Decreto por el que se expide la Constitución Política de la Ciudad de México*”, publicado el número 1, Vigésima Época de la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, de 5 de febrero de 2017, específicamente por lo que se refiere a los preceptos impugnados en el medio de control constitucional en que se actúa, y sus acumulados.

**Protesto lo Necesario.**

**Porfirio Muñoz Ledo**

**Luis Gustavo Vela Sánchez**

**Juan Alfonso Velasco Salazar**

**César Zúñiga Salas**

**Andrea Odeth Pérez Pérez**

**Víctor Hugo Domínguez Loera**

**Hugo Erasmo Núñez Gómez**

**Jorge Iván Núñez Bautista**

**Sergio Alvarez Cruz**

**Lucina Esbeydi Flores Acatitla**